



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Departement des Inneren
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 27. März 2024

Eidg. Vernehmlassung; Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 hat das eidgenössische Departement des Innern die Kantonsregierungen eingeladen zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes Stellung zu nehmen. Die Vernehmlassungsfrist läuft bis 5. April 2024.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Er begrüsst die Teilrevision des BehiG im Grundsatz. Der Bund anerkennt damit den Handlungsbedarf im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und nimmt die Empfehlungen des UN-Behindertenrechtsausschusses vom April 2022 auf. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung wird die nötige Verbesserung des Diskriminierungsschutzes von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Dienstleistungen angegangen sowie auch dem parlamentarischen Auftrag zur Anerkennung der Gebärdensprache Rechnung getragen.

Wie die SODK sieht der Regierungsrat aber in einzelnen Themen noch kritische Punkte, die im Hinblick auf die Teilrevision aufgenommen werden sollten. Der Regierungsrat schliesst sich daher der Stellungnahme der SODK vollumfänglich an.

Daneben möchte er nur auf einen Punkt hinweisen. Der Bundesrat führt im erläuternden Bericht in zwei Stellen aus, dass die Vorlage keine Kostenfolgen oder andere Auswirkungen für die Kantone mit sich bringen wird. Im Gesetzesentwurf werden jedoch die Kantone verschiedentlich direkt adressiert und dabei verpflichtet, u.a. als Folge der Teilrevision Massnahmen zu ergreifen. Aus Sicht der Regierungsrat sind daher aufgrund der neuen gesetzlichen Bestimmungen durchaus Auswirkungen für die Kantone möglich.



Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



KANTON
APPENZEL INNERRHODEN

Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
ebgb@gs-edi.admin.ch

Appenzell, 4. April 2024

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie unterstützt die Teilrevision, da sie darin eine Chance zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung sieht.

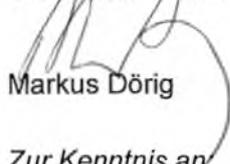
Die Standeskommission beantragt, in Art. 2 BehiG die Begriffe «geistige» und «intellektuelle» Beeinträchtigungen zu streichen und durch «kognitive» Beeinträchtigungen zu ersetzen. Weiter sollte der Begriff «sensorische» Beeinträchtigungen durch «Sinnesbeeinträchtigungen» ersetzt werden.

Auf die Änderung von Art. 9 Abs 1 BehiG, mit welcher die Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen auf Fälle der «Verletzung der Persönlichkeit» reduziert wird, sollte verzichtet werden. Falls eine Benachteiligung beim Zugang zum öffentlichen Verkehr, Gebäuden oder bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen geltend gemacht wird, richtet sie sich höchst selten gegen eine klar bestimmbare Person und verletzt ihre Persönlichkeit in aller Regel nicht. Künftig wären Behindertenorganisationen somit in vielen Fällen nicht mehr legitimiert, Beschwerden oder Klagen zu erheben. Dadurch würde ein bewährtes und unabdingbares Instrument für die Umsetzung der Behindertengleichstellungsgesetzgebung entfallen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:



Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- Gesundheits- und Sozialdepartement Appenzell I.Rh., Hoferbad 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon zentral 062 835 12 40
Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Eidgenössisches Büro für die Gleich-
stellung von Menschen mit Behinde-
rungen
Inselgasse 1
3003 Bern

20. März 2024

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 haben Sie die Kantonsregierung eingeladen, zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetzes, BehiG) Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für diese Möglichkeit. Er begrüsst die massvolle Umsetzung mit den Stossrichtungen "Arbeit", "Dienstleistungen" und "Anerkennung der Gebärdensprache".

Die Vermeidung diskriminierender Bezeichnungen durch eine konsequente Verwendung von "Menschen mit Behinderungen" ist ein wichtiger Schritt, der auch zu einer Klärung im Sprachgebrauch beitragen wird. Bedauernswert ist hingegen, dass in der Kurzbezeichnung "Behindertengleichstellungsgesetz" der diskriminierende Ausdruck nicht beseitigt wurde. Der Regierungsrat unterstreicht damit auch die Dringlichkeit einer entsprechenden Anpassung in anderen Rechtserlassen des Bundes, im Besonderen im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG).

Der Regierungsrat bedauert, dass mit dem Gebiet Wohnen ein wesentlicher Lebensbereich vom BehiG ausgeklammert bleibt. Allerdings besteht hier mit dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) bereits eine gesetzliche Grundlage auf Bundesebene, die jedoch lediglich institutionelle Formen der Unterstützung im Bereich Wohnen abdeckt. Für ambulante, kantonal finanzierte Unterstützungsformen in Ergänzung zum Assistenzbeitrag der Invalidenversicherung (IV) ist insbesondere die Niederlassungsfreiheit gefährdet, womit eine Diskriminierung besteht. Entsprechend ist aus Sicht des Regierungsrats eine Revision des IFEG im Sinne der (24.3003)¹ Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom 18. Januar 2024 "IFEG modernisieren. Gleiche Wahlmöglichkeiten und entsprechende ambulante Unterstützung für Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen" möglichst zeitnah anzugehen.

Die Anerkennung der Gebärdensprache entspricht einem Bedarf, der sich auch im Kanton Aargau zeigt. Die Regierung hat im Rahmen der Beantwortung der (23.186)² Interpellation Alain Burger, SP, Wettingen (Sprecher), (...) vom 13. Juni 2023 "Integration von gehörlosen Menschen im Kanton Aar-

¹ Abrufbar unter: www.parlament.ch > 24.3003 | IFEG modernisieren. Gleiche Wahlmöglichkeiten und entsprechende ambulante Unterstützung für Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen | Geschäft | Das Schweizer Parlament

² Abrufbar unter: www.ag.ch/grossrat > Ges. Nr. 23.186 > Beantwortung

gau fördern" die Anerkennung der Gebärdensprache auf kantonaler Ebene mit der Begründung abgelehnt, dass diesbezüglich eine nationale Lösung anzustreben ist. Entsprechend unterstützt der Regierungsrat eine national verbindliche Regelung im BehiG.

Auch wenn direkte und unmittelbar mit der Revision in Verbindung stehende Kosten nicht zu erwarten sind, so wird die erforderliche Beseitigung von Barrieren, wie sie mit der vorgesehenen Revision des BehiG verbunden ist, zu Kosten führen. Insofern ist der Regierungsrat der Auffassung, dass mit zusätzlichen Kosten zu rechnen ist. Allerdings lassen sich diese nicht genau berechnen. Die zusätzlichen Kosten sind zudem tragbar, weil generell nur Massnahmen gefordert werden, die zu zumutbaren Belastungen führen.

Durch den technischen Fortschritt, insbesondere im Gebiet der künstlichen Intelligenz, können laufend weitere Hilfsmittel geschaffen und bestehende Massnahmen vereinfacht und optimiert werden. Es ist beispielsweise vorstellbar, dass die Gebärdensprachübersetzung durch ein Programm auf einem digitalen Gerät erfolgen kann, was nicht nur zu tieferen Kosten, sondern auch zu einer höheren Verfügbarkeit einer Übersetzungsmöglichkeit führt. Der Regierungsrat fordert daher eine gesetzliche Bestimmung im BehiG, die eine konsequente Prüfung von Nutzungsmöglichkeiten neuer Technologien für Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen sicherstellt. Diese Ergänzung könnte in Art. 5 als Absatz 3 aufgenommen werden: "Der Bund prüft regelmässig, welche neuen Technologien gewinnbringend für die Unterstützung und Begleitung von Menschen mit Behinderungen eingesetzt werden und allenfalls bestehende Massnahmen ersetzen können."

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Markus Dieth
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie

- ebgb@gs-edi.admin.ch

Regierungsrat, Kasernenstrasse 31, 4410 Liestal

Eidgenössisches Departement des Innern
Per E-Mail an:
ebgb@gs-edi.admin.ch

Liestal, 12. März 2024

Stellungnahme zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) wurde der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) Stellung zu nehmen. Gerne lassen wir Ihnen diese Stellungnahme hiermit zukommen.

I. Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG) hat zum Zweck, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und ihre Teilhabe am Leben der Gesellschaft zu verbessern. Es sieht Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Bauten und Anlagen, der Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs sowie von Dienstleistungen des Bundes und – in beschränktem Rahmen – von Dienstleistungen Privater vor, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind. In den Bereichen Arbeit und Zugang/Inanspruchnahme von Dienstleistungen greift laut EDI das BehiG heute nicht, und auch die einschlägigen Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung im Privat- bzw. im Arbeitsrecht entfalten in dieser Hinsicht kaum Wirkung.

Mit der Teilrevision sollen die Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes und gleichgestelltes Leben von Menschen mit Behinderungen verbessert werden, insbesondere in den Bereichen Arbeit und Dienstleistungen. Zudem soll die Anerkennung der Gebärdensprache sowie die Förderung der Gebärdensprache und -kultur gesetzlich verankert werden.

Die Vorlage sieht für private Arbeitsverhältnisse sowie für private Dienstleistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, ein Verbot der direkten und der indirekten Diskriminierung vor. Arbeitgebende und Dienstleistungserbringende werden in diesem Rahmen zudem verpflichtet, aktiv zum Abbau von Benachteiligungen beizutragen. Es soll eine Verpflichtung eingeführt werden, angemessene Vorkehrungen zum Abbau von Benachteiligungen vorzunehmen. In prozessualer Hinsicht wird der Schutz vor Diskriminierung vor allem auf der Ebene der Rechtsfolgen gestärkt; so

soll ein Anspruch auf die Beseitigung einer Benachteiligung bzw. die Vornahme einer angemessenen Vorkehrung eingefügt werden. Weitere Erleichterungen bei der Beweislast sowie bei den Verfahrenskosten sind vorgesehen.

Laut EDI hat die Vorlage keine Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Das EDI erinnert daran, dass Art. 8 Abs. 4 BV dem Bundesgesetzgeber und dem kantonalen Gesetzgeber den Auftrag erteilt, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen.

Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Teilrevision äussert sich das EDI zusammenfassend. Das EDI schätzt, dass rund 258'000 Unternehmen von den Regelungen im Bereich der Arbeit und 468'000 Unternehmen als Anbieter von Dienstleistungen potenziell betroffen sind. Es erwartet, dass effektiv ein deutlich geringerer Teil von Unternehmen tatsächlich Massnahmen ergreifen müssen, da Massnahmen einen konkreten Anstoss brauchen und die Verhältnismässigkeit zu beachten ist.

II. Stellungnahme und Anträge zu den geplanten Änderungen

Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern und ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Als einer der ersten Kantone hat Basel-Landschaft am 1. Januar 2024 das Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtgesetz BL, BRG BL, [SGS 109](#)) in Kraft gesetzt und ist damit dem Gesetzgebungsauftrag aus Bundesverfassung und UN-Behindertenrechtskonvention nachgekommen. Auch darf auf eine Vielzahl von einschlägigen Regelungen in kantonalen Spezialgesetzen verwiesen werden.

Im Grundsatz befürwortet der Regierungsrat den Vorentwurf der Teilrevision des BehiG:

- Die Ergänzungen der Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 1 und 6 erachten wir als sinnvolle Ergänzungen, welche unter anderem dem Verständnis von Behinderung als Zusammenwirken von individuellen Faktoren und Umwelteinflüssen dienen.
- Das Gebot des Einbezugs der Menschen mit Behinderungen gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis}
- Art. 9b. Beweislasteileichterung
- Art. 12b und 12c betreffend Gebärdensprache
- Art. 14 Zugänglichkeit und Kommunikation
- Der Regierungsrat anerkennt die bereits in der Vergangenheit lancierten Programme und Massnahmen, mit welchen Unternehmen bei der Umsetzung eines inklusiven Arbeitsumfelds unterstützt werden (z.B. Inklusions-Check, Sensibilisierungsworkshops, Best Practices). Der erläuternde Bericht zur Vorlage hält fest, dass die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt in der Schweiz im internationalen Vergleich hoch ist. Als zentrale Elemente der vorgeschlagenen Neuerung werden Arbeitgebende zur Vornahme von angemessenen Vorkehrungen zwecks Abbaus von Benachteiligungen im Erwerbsleben verpflichtet sowie Rechtsansprüche und Beweislasteileichterungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen festgeschrieben. Die Intention der Teilrevision, keine umfassende Verpflichtung zur Gewährleistung von Chancengleichheit und Zugänglichkeit vorzusehen, sondern vielmehr auf die aufgrund der konkreten Umstände geeigneten und zumutbaren Massnahmen zu setzen, macht Sinn. In diesem Zusammenhang gilt es aber auch anzumerken, dass derzeit keine

standardisierten Anforderungen an ein inklusives Arbeitsumfeld existieren, dass die Komplexität der Thematik und die Rechtsunsicherheit für die Unternehmen gross sind und dass die Notwendigkeit einer Konkretisierung durch Gerichtsentscheide das Potenzial von zunehmenden Rechtsverfahren einschliesst. Die grundsätzlich zu befürwortende Absicht, bei der beruflichen Behindertengleichstellung noch aktiver zu werden, beinhaltet deshalb in der vorliegenden Form die Gefahr, dass sich die vorgesehenen Regulierungen im Ergebnis eher beschäftigungsfeindlich und für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen wenig zielführend auswirken. Grundsätzlich handelt es sich aber um wichtige Schritte. Das Potenzial von Menschen mit Behinderungen wird auf dem Hintergrund des Arbeitskräftemangels für die Wirtschaft an Bedeutung gewinnen und sich positiv auf ihre Arbeitsmarktchancen auswirken. Zudem werden durch die Digitalisierung und den anhaltenden technologischen Fortschritt Lösungen hervorgebracht, die einen deutlichen Mehrwert für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen bringen und eine verstärkte Partizipation am Erwerbsleben bzw. Integration in den Arbeitsmarkt ermöglichen werden.

Insgesamt muss der Vorentwurf aber inhaltlich wesentlich überprüft und überarbeitet werden. Dazu stellen wir die die nachstehenden Anträge:

1. Mit der Revision sollen neu jene Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen verboten werden, die eine persönlichkeitsverletzende Diskriminierung darstellen¹. Es ist in Praxis und Wissenschaft weitestgehend ungeklärt, was unter einer solchen Diskriminierung zu verstehen ist. Die Begrifflichkeit ist zu überprüfen. Sollte am Begriff festgehalten werden, dann wäre dieser auf Stufe Gesetz zu definieren, um zur Rechtssicherheit beizutragen.
2. Die vorgesehene Ausweitung von Art. 3 Bst. g des Vorentwurfs auf die Arbeitsverhältnisse nach OR, kantonalem und kommunalen Recht ist ein grosser Schritt, welcher ohne zusätzliche Leitplanken und Massnahmen, das Risiko einer Überforderung birgt.

Hierzu, wie auch für Vorkehrungen durch private Anbieter öffentlicher Leistungen, ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und darin enthaltend das Gebot der Angemessenheit weiter zu konkretisieren; Beispiele dazu bietet § 7 BRG BL.

Es soll die Schaffung von zusätzlichen flankierenden Massnahmen für die Beteiligten geprüft werden, um den Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen zugänglicher zu gestalten. Geprüft werden könnte beispielsweise, die Leistungen der Invalidenversicherung anzupassen, etwa zugunsten der persönlichen Assistenz bei der Arbeit.

3. Die Forderung nach Konkretisierung der Verhältnismässigkeit umfasst auch die Überprüfung von Art. 12a des Vorentwurfs. Öffentliche und private Interessen können in begründeten Fällen der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderung entgegenstehen. Auf Seiten der Menschen mit Behinderungen könnten beispielsweise bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit einer solchen Einschränkung folgende Interessen berücksichtigt werden:
 - die Art und die Bedeutung des in Frage stehenden Anspruchs;
 - die Schwere bzw. Dauer ihrer Betroffenheit;
 - die Verfügbarkeit vergleichbarer Ausweichmöglichkeiten;
 - die Anzahl der potenziell betroffenen Menschen mit Behinderungen.

¹ Bspw. Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Seiten 8, 11ff.

4. Des Weiteren stellen wir den Antrag, die Erweiterung der Unentgeltlichkeit des Verfahrens gemäss Art. 10 des Vorentwurfs zu überprüfen. Die Unentgeltlichkeit des Verfahrens soll nicht generell auf Verfahren zu Arbeitsverhältnissen nach OR ausgedehnt werden. Auch wenn die Parteikosten finanziell relevanter einzustufen sind als die Verfahrenskosten, soll eine Eintrittsschwelle zur Anrufung richterlicher Behörden durch die betroffene Person bestehen bleiben. Die geltenden Regelungen im Bereich der Arbeitsverhältnisse sehen in der Regel Schlichtungsverfahren vor, so dass es sich grundsätzlich rechtfertigen könnte, die gleichen Verfahrenszugänge für Menschen mit und ohne Behinderungen zu belassen und die Unentgeltlichkeit des Verfahrens auf das Schlichtungsverfahren zu begrenzen. Es läge dabei in der Kompetenz der Kantone zu prüfen, ob bei Diskriminierungsstreitigkeiten aus privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen vorgegeben wird, dass vor Anrufung richterlicher Behörden das Anliegen einer Schlichtungsstelle zu unterbreiten ist. Die Parteien könnten dabei die Schlichtungsstelle in Diskriminierungsstreitigkeiten aus privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen als Schiedsgericht einsetzen. Wird die Diskriminierung nur als Nebenpunkt geltend gemacht, wäre die Anrufung dieser Schlichtungsstelle fakultativ. Ein Verfahren würde sich nach den Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung richten. Die Kantone könnten prüfen, ob für eine bereits bestehende Schlichtungsstelle für «Diskriminierungsstreitigkeiten im Erwerbsleben»² die Zuständigkeit erweitert werden könnte.
5. In Art. 14a Abs. 1 Bst. a des Vorentwurfs soll nicht von «vorschulisch» (oder Vorschule) gesprochen werden, sondern von «frühkindlich». Gestützt auf das Harmos-Konkordat ist die Vorschule Bestandteil der Primarstufe der obligatorischen Schule. Gemäss Auskunft des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) ist jedoch im erwähnten Artikel die Zeit vor Eintritt in die obligatorische Schule gemeint.
6. Es ist zu prüfen, ob für Menschen mit Behinderungen³, die Leistungen der begleiteten oder geschützten Arbeit in einer Werkstätte der Behindertenhilfe beziehen, spezifische Regelungen zu treffen sind. Hierbei handelt es sich im Kern um soziale Leistungen wie Betreuung und Begleitung am Arbeitsplatz. Gleiches gilt für die Formen der ambulant begleiteten Arbeit von Menschen mit Behinderungen wie Supported Employment der Behindertenhilfe.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen im Rahmen der Vernehmlassung.

Hochachtungsvoll

Monica Gschwind
Regierungspräsidentin

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin

² Gemeint ist die Prüfung einer Erweiterung von bestehenden kantonalen Schlichtungsstellen, welche auf das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) referenzieren.

³ Gemeint sind insbesondere Menschen mit Behinderungen, die eine IV-Rente beziehen.



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselstrasse 1
CH-3003 Bern

ebgb@gs-edi.admin.ch

Basel, 19. März 2024

Regierungsratsbeschluss vom 19. März 2024

Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG): Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

1. Grundsätzliche Einschätzung

Der Regierungsrat unterstützt die Teilrevision in ihrer Stossrichtung, da er darin eine Chance zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Dienstleistungen sieht. Der Regierungsrat begrüsst die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und -kultur. Insgesamt handelt es sich um eine relativ komplexe und schwer verständliche Gesetzesvorlage, die stark divergierende Ansprüche unterschiedlicher Stakeholder zu verbinden hat und deren konkrete Wirkung schwer abzuschätzen ist. Es fällt auf, dass die Vorlage einige Punkte enthält, die sich bereits aus den allgemeinen Regeln ergeben. Dennoch begrüsst der Regierungsrat die Regelung im BehiG im Sinne der Klarheit und Einheitlichkeit.

Der Regierungsrat unterstützt die redaktionelle Anpassung des BehiG und die Verwendung des Begriffs «Mensch mit Behinderungen». Die vorgeschlagenen Bezeichnungen der Arten von Beeinträchtigungen erachtet er jedoch als nicht stimmig, wie untenstehend näher ausgeführt wird.

Der Regierungsrat unterstützt die Anerkennung der drei Gebärdensprachen als Fördersprachen und den fakultativen Förderauftrag an die Kantone. Er begrüsst, dass sich Fördermassnahmen für Menschen mit Sinnesbehinderungen in der Bildung insbesondere auch auf den Frühbereich beziehen.

Der Regierungsrat befürwortet die mit der Teilrevision bezweckte Stärkung der Anspruchsposition von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen und unterstützt die Verbindlichkeitserklärung etablierter Standards für digitale Angebote.

Der Regierungsrat begrüsst die Ausweitung des BehiG auf sämtliche Arbeitsverhältnisse als wichtigen Schritt für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Er erhofft sich davon deutliche Fortschritte bei der Inklusion auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. In den Geltungsbereich des BehiG fallen auch die privatrechtlich geregelten Arbeitsverhältnisse auf dem ergänzenden Arbeitsmarkt wie in Behindertenwerkstätten. Dies dürfte die Teilhabeorientierung dieser Institutionen und Angebote stärker fördern.

Der Regierungsrat hält es für richtig zu definieren, dass das Diskriminierungsverbot über alle Phasen eines Anstellungsverhältnisses gilt. Er erachtet die Unentgeltlichkeit des Verfahrens und die Beweislastleichterung als wesentlich, um die Rechtsansprüche im Arbeitsverhältnis geltend zu machen. Er weist jedoch mit Nachdruck darauf hin, dass sich der Zugang zur Arbeitswelt für Menschen mit Behinderungen nicht allein durch das Unterlassen von benachteiligendem Verhalten verbessern wird. Um die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu verwirklichen, müssen die Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt inklusiv gestaltet werden.

Der Regierungsrat begrüsst, dass die Vorschriften in Anlehnung an das Gleichstellungsgesetz (GIG) formuliert wurden. Damit wird die entsprechende Rechtsprechung als Grundlage für die hiesige Rechtsanwendung dienen. Der Regierungsrat schlägt vor, für Arbeitsverhältnisse analog GIG die Möglichkeit zur Anrufung einer spezialisierten Schlichtungsstelle im BehiG zu verankern. Auf kantonaler Ebene hätte dies zur Folge, dass der Auftrag, die Kompetenzen und die Zusammensetzung der Schlichtungsstellen für Diskriminierungsfragen aufgrund von Geschlecht in der Arbeitswelt erweitert und gesetzlich verankert werden müssten.

Der Regierungsrat lehnt es ab, dass das BehiG in den Bestimmungen zu Arbeitsverhältnissen und privaten Dienstleistungen den im Unterschied zu einer Benachteiligung enger gefassten Begriff der Diskriminierung verwendet. Gemäss geltendem Recht und bundesgerichtlicher Rechtsprechung zu Art. 6 BehiG beschränkt sich der Diskriminierungsschutz bei privaten Dienstleistungen auf schwerwiegend segregierende Verhaltensweisen und besonders schockierende Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen. Ein Festhalten am Diskriminierungsbegriff könnte dazu führen, dass sich – entgegen dem mit der Teilrevision verfolgten Zweck – an der heutigen Praxis wenig ändern wird.

Der Regierungsrat schlägt als Lösungsansatz vor, dass sich der Bund am Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen des Kantons Basel-Stadt (Behindertenrechtegesetz, BRG BS) orientiert. Dieses verbindet das Benachteiligungsverbot mit der Verpflichtung zu angemessenen Massnahmen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen abzubauen. Darüber hinaus verpflichtet es das Gemeinwesen, die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu fördern.

Der Regierungsrat unterstützt, dass Menschen mit Behinderungen bei Massnahmen von Bund und Kantonen zum Abbau von Benachteiligungen einbezogen werden. Er weist darauf hin, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen gemäss dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) auch bei weiteren Prozessen in Fragen, die sie betreffen, aktiv einbezogen werden sollen. Dies kann beispielsweise die barrierefreie Gestaltung des öffentlichen Raums oder die bedarfsorientierte Planung und Entwicklung von Unterstützungsangeboten für ein selbstbestimmtes Leben betreffen.

Der Regierungsrat nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass die Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen mit gesamtschweizerischer Bedeutung auf Persönlichkeitsverletzungen reduziert werden soll. Er lehnt dies als Rückschritt ab.

2. Anträge zu den einzelnen Änderungsvorschlägen

2.1 Begriffe

2.1.1 Artikel 2 Abs. 1

Antrag:

Wir beantragen die Verwendung etablierter, nach Möglichkeit über die Schweiz hinaus verwendeter Begriffe.

Begründung:

Die Formulierung der genannten Beeinträchtigungsarten überrascht und wird in den Erläuterungen kaum kommentiert. Die Begriffe «geistige» oder «intellektuelle» Beeinträchtigungen sind entweder antiquiert oder in der Schweiz nicht gebräuchlich. Es bleibt unklar, ob damit «kognitive Beeinträchtigungen» und «Lernbeeinträchtigungen» gemeint sind. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» anstelle von «Sinnesbeeinträchtigung» ist im deutschen Sprachgebrauch nicht geläufig für Menschen mit Seh- und Hörbehinderungen. Weitere Beeinträchtigungen wie Autismus-Spektrum-Störungen, ADHS oder Hirnverletzungen lassen sich den genannten Begriffen schwer zuordnen.

2.1.2 Artikel 2 Abs. 6

Antrag:

Wir beantragen, diese Bestimmung zu streichen und durch eine Definition der «Benachteiligung im Arbeitsverhältnis» zu ersetzen. Dabei empfehlen wir, beispielhaft Massnahmen zu konkretisieren, deren Unterlassen eine Benachteiligung im Arbeitsverhältnis darstellen würde. Es wäre wünschenswert, solche Massnahmen auch im Sinne von Rahmenbedingungen zu umschreiben.

Begründung:

Art. 2 BehiG definiert in Abs. 3 bis 5, wann eine Benachteiligung beim Zugang zu einer Baute, einer Anlage, einer Wohnung oder einer Einrichtung oder einem Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs, bei der Inanspruchnahme einer Dienstleistung oder von Aus- und Weiterbildung vorliegt. Aufgrund der Systematik dieses Artikels scheint logisch, dass sich Abs. 6 auf die Definition einer Benachteiligung im Arbeitsverhältnis beziehen sollte.

Die im vorläufigen Entwurf enthaltene Definition der «angemessenen Vorkehrungen» bringt lediglich das allgemeine Verhältnismässigkeitsprinzip zum Ausdruck, das für sämtliche Massnahmen zum Abbau von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen gilt. Der Begriff der «Vorkehrungen» bringt im Unterschied zu «Massnahmen» keinen Mehrwert. Er scheint zudem zu eng gefasst, da unter Vorkehrungen vorbeugende Massnahmen verstanden werden. Benachteiligungen sollten jedoch nicht nur präventiv verhindert, sondern auch verringert oder beseitigt werden.

Zwar kann der Bund Private und Kantone nicht zur Schaffung eines inklusiven Arbeitsumfelds verpflichten, da dies in die Privatautonomie respektive die kantonale Hoheit eingreifen würde. Da das BehiG jedoch auch für Arbeitsverhältnisse von Privaten, Kantonen bzw. Gemeinden gelten soll, müssen diese im gesetzlichen Rahmen handeln. Zum Abbau einer Benachteiligung im Einzelfall können auch Anpassungen oder Änderungen erforderlich und geeignet sein, die auf einer strukturellen Ebene ansetzen.

Es ist anzunehmen, dass sich aus der bestehenden Rechtsprechung zur Verhältnismässigkeit sowie der künftigen Rechtsprechung zu Art. 6a Abs. 2 ergeben wird, wann eine Massnahme zum Abbau von Benachteiligungen im Bereich Arbeit als «angemessen» gilt. Konkrete Beispiele wie in Art. 2 Abs. 5 zur «Benachteiligung bei der Inanspruchnahme von Aus- und Weiterbildung» würden sowohl für Arbeitgebende als auch für Menschen mit Behinderungen Orientierung und somit eine höhere Rechtssicherheit schaffen.

2.2 Massnahmen von Bund und Kantonen

2.2.1 Artikel 5 Abs. 1^{bis}

Antrag:

Wir beantragen, diese Bestimmung folgendermassen zu ändern:

«Bund und Kantone beziehen bei der ~~Festlegung der Massnahmen~~ Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, Menschen mit Behinderungen in angemessener Form ein.»

Begründung:

Die von uns vorgeschlagene Formulierung orientiert sich an Art. 4 Abs. 3 UN-BRK. Der Gehalt dieser Verpflichtung bezieht sich nicht nur auf Massnahmen zum Abbau von Benachteiligungen oder zur Förderung der gleichberechtigten Teilhabe. Er verlangt die Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen in allen für Menschen mit Behinderungen relevanten Entscheidungsprozessen. Dies kann beispielsweise die barrierefreie Gestaltung des öffentlichen Raums oder die bedarfsorientierte Planung und Entwicklung von Unterstützungsangeboten für ein selbstbestimmtes Leben betreffen. Der Einbezug des Fach- und Erfahrungswissens von Menschen mit Behinderungen führt zu besseren Entscheidungsgrundlagen, verbessert die Akzeptanz und die Qualität von Prozessen und Massnahmen.

2.2.2 Artikel 5 Abs. 1^{ter}

Antrag:

Wir beantragen, folgenden Absatz zusätzlich in das BehiG aufzunehmen:

«Bund und Kantone fördern die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen, insbesondere in der Arbeit, der Bildung, der Kultur, dem Wohnen, bei der Kommunikation, der Mobilität, der Gesundheit und der Freizeit. Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen sind so auszugestalten, dass diesen eine möglichst selbstbestimmte und selbstverantwortete Lebensführung ermöglicht wird.»

Begründung:

Diese Formulierung entspricht § 5 Abs. 1 BRG BS. Sie verdeutlicht, dass das Gemeinwesen nicht nur Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen verhindern, verringern oder beseitigen muss, sondern auch positive Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen ergreift, und dass diese Förderung im Sinne der UN-BRK auszugestalten ist.

2.3 Dienstleistungen Privater

2.3.1 Artikel 6

Antrag:

Wir empfehlen mit Nachdruck, den nach bisherigem Recht gemäss Art. 6 BehiG im Bereich der privaten Dienstleistungen bereits geltenden Begriff der Diskriminierung zu streichen und durch den Begriff der Benachteiligung zu ersetzen.

Daher beantragen wir, Absatz 1 folgendermassen zu ändern:

«Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, dürfen Menschen mit Behinderungen auf Grund ihrer Behinderung weder direkt noch indirekt ~~diskriminieren~~ benachteiligen.»

Wir beantragen, Absatz 2 folgendermassen zu ändern:

«Sie müssen angemessene ~~Vorkehrungen~~ Massnahmen treffen, um ~~Benachteiligungen von ihre Leistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen und damit deren Benachteiligung zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen.~~»

Begründung:

Das BehiG bezweckt, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind. Nach geltendem Recht sowie bundesgerichtlicher Rechtspraxis zu Art. 6 BehiG handelt es sich im Bereich der privaten Dienstleistungen nur in jenen Fällen um Diskriminierung, wenn Menschen mit Behinderungen krass unterschiedlich, benachteiligend und meist auch herabwürdigend behandelt werden. Ein Festhalten am eng gefassten Diskriminierungsbegriff könnte dazu führen, dass sich entgegen dem mit der Teilrevision verfolgten Zweck einer Stärkung der Anspruchsposition von Menschen mit Behinderungen an der heutigen Praxis wenig ändern wird.

Der weiter gefasste Begriff der Benachteiligung wird im BehiG für die Bereiche Bau, öffentlicher Verkehr und Bildung verwendet und ist auch für Dienstleistungen bereits in Art. 2 Abs. 4 BehiG verankert. Gemäss geltender Definition liegt eine «Benachteiligung bei der Inanspruchnahme einer Dienstleistung» vor, wenn diese für Menschen mit Behinderungen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist. Demnach müssen Private, die ihre Dienstleistungen öffentlich anbieten, diese für Menschen mit Behinderungen zugänglich machen, um deren Benachteiligung zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern.

Die von uns vorgeschlagene Ergänzung entspricht den Formulierungen in § 4 und § 6 BRG BS und der basellandschaftlichen Gesetzesgrundlage. Im Vergleich zum Vorschlag des Bundesrats stellt dies keine Verschärfung dar, da nach wie vor das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt. Das Kriterium der öffentlichen Zugänglichkeit in Art. 6 Abs. 1 BehiG stellt sicher, dass all jene Leistungen von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden können, die für ihre gleichberechtigte Teilnahme am öffentlichen Leben von Bedeutung sind.

2.3.2 Art. 8 Abs. 3 und 4

Antrag:

Wir beantragen, in Abs. 3 den Begriff «Diskriminierung» durch «Benachteiligung» zu ersetzen:

«Wer von einer ~~Diskriminierung~~ Benachteiligung im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 betroffen ist, kann beim Gericht verlangen: a. eine drohende ~~Diskriminierung~~ Benachteiligung zu verbieten; b. eine bestehende ~~Diskriminierung~~ Benachteiligung zu beseitigen; c. eine ~~Diskriminierung~~ Benachteiligung festzustellen, wenn sich diese weiterhin störend auswirkt; d. den Dienstleister anweisen, eine Entschädigung zuzusprechen.»

Wir beantragen, in Abs. 4 den Begriff «diskriminiert» durch «benachteiligt» und den Begriff «Vorkehrungen» durch «Massnahmen» zu ersetzen:

«Wer auf Grund seiner Behinderung ~~diskriminiert~~ benachteiligt wird, weil ein Dienstleister angemessene ~~Vorkehrungen~~ Massnahmen im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 verweigert, kann beim Gericht verlangen, diese anzuordnen oder ihm eine Entschädigung zuzusprechen, die vom Gericht unter Würdigung aller Umstände festgelegt wird.»

Begründung:

Siehe Artikel 6.

2.4 Arbeitsverhältnisse

2.4.1 Artikel 6a

Antrag:

Wir empfehlen mit Nachdruck, im Bereich Arbeit nicht von Diskriminierung zu sprechen, sondern im BehiG konsequent den Benachteiligungsbegriff zu verwenden, der für den Zugang zu Bauten, Anlagen, Wohnungen oder Einrichtungen und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs, bei der Inanspruchnahme einer Dienstleistung oder von Aus- und Weiterbildung bereits in Art. 2 verankert ist.

Daher beantragen wir, Absatz 1 folgendermassen zu ändern:

«Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Behinderungen dürfen auf Grund ihrer Behinderung weder direkt noch indirekt ~~diskriminiert~~ benachteiligt werden, insbesondere bei der Stellenbesetzung, den Anstellungs- und Arbeitsbedingungen, der Entlohnung, der Aus- und Weiterbildung, der Beförderung und der Entlassung.»

Wir beantragen, den Begriff «Vorkehrungen» durch «Massnahmen» zu ersetzen und Absatz 2 folgendermassen zu ändern:

«Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene ~~Vorkehrungen~~ Massnahmen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen.»

Begründung:

Für die Bereiche Bau, öffentlicher Verkehr, Dienstleistungen und Bildung verwendet das BehiG den weiter gefassten Begriff der Benachteiligung. Nach der geltenden bundesgerichtlichen Praxis zu Art. 6 BehiG handelt es sich nur in jenen Fällen um Diskriminierung, wenn Menschen mit Behinderungen krass unterschiedlich, benachteiligend und meist auch herabwürdigend behandelt werden. Die Verwendung des Diskriminierungsbegriffs in Art. 6a BehiG könnte dazu führen, dass sich entgegen dem mit der Teilrevision verfolgten Zweck an dieser Praxis wenig ändern wird.

Der Massnahmenbegriff ist in der Rechtssprache gebräuchlicher als der Begriff «Vorkehrungen». Zudem scheint Letzterer zu eng gefasst, da unter Vorkehrungen lediglich präventive Massnahmen verstanden werden. Benachteiligungen sollten jedoch nicht nur verhindert, sondern auch verringert oder beseitigt werden.

2.4.2 Art. 8a

Antrag:

Wir beantragen, den Begriff «Diskriminierung» durch «Benachteiligung» resp. «diskriminierend» durch «benachteiligend» und «diskriminiert» durch «benachteiligt» zu ersetzen.

Daher beantragen wir, Absatz 1 folgendermassen zu ändern:

«Wer von einer ~~Diskriminierung~~ Benachteiligung im Sinne von Artikel 6a Absatz 1 betroffen ist, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen: a. eine drohende ~~Diskriminierung~~ Benachteiligung zu verbieten; b. eine bestehende ~~Diskriminierung~~ Benachteiligung zu beseitigen; c. eine ~~Diskriminierung~~ Benachteiligung festzustellen, wenn sich diese weiterhin störend auswirkt; d. die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber anzuweisen, eine Entschädigung zuzusprechen.»

Wir beantragen, Absatz 2 folgendermassen zu ändern:

«Besteht die ~~Diskriminierung~~ Benachteiligung in der Ablehnung einer Anstellung oder in der Kündigung eines Arbeitsverhältnisses nach dem OR, so hat die betroffene Person lediglich Anspruch auf eine Entschädigung durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber. Diese ist unter Würdigung

aller Umstände festzusetzen und wird auf der Grundlage des voraussichtlichen oder tatsächlichen Lohns berechnet.»

Wir beantragen, Absatz 3 folgendermassen zu ändern:

«Bei einer ~~diskriminierenden~~ benachteiligenden Kündigung ist Artikel 336a des OR anwendbar. Ansprüche auf Schadenersatz und Genugtuung sowie darüberhinausgehende vertragliche Ansprüche der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers bleiben vorbehalten.»

Wir beantragen, den Begriff «Vorkehrungen» durch «Massnahmen» zu ersetzen und Absatz 4 folgendermassen zu ändern:

«Wer auf Grund seiner Behinderung ~~diskriminiert~~ benachteiligt wird, weil die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber angemessene ~~Vorkehrungen~~ Massnahmen im Sinne von Artikel 6a Absatz 2 verweigert, kann beim Gericht oder der bei Verwaltungsbehörde verlangen, diese ~~Vorkehrungen~~ Massnahmen anzuordnen oder ihm eine Entschädigung zuzusprechen, die vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde unter Würdigung aller Umstände festgelegt wird.»

Begründung:

Siehe Artikel 2 Abs. 6 und Art. 6a.

2.5 Verfahrensvorschriften

2.5.1 Artikel 9 Abs. 1

Antrag:

Wir beantragen, diese Bestimmung nicht abzuändern.

Begründung:

Der vorgeschlagene Wortlaut basiert auf Art. 89 der Zivilprozessordnung (ZPO) und hat zur Folge, dass Behindertenorganisationen gesamtschweizerischer Bedeutung nur in persönlichkeitsverletzenden Fällen beschwerde- oder klagelegitimiert sind.

Diese Beschränkung passt für die Rechtsansprüche bei Dienstleistungen und Arbeitsverhältnissen, greift aber mit Blick auf den gesamten Geltungsbereich des BehiG zu kurz. Im Falle einer Benachteiligung beim Zugang zum öffentlichen Verkehr, zu Gebäuden oder bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen richtet sich diese kaum gegen eine bestimmte Person. Bestehende Barrieren bei der Infrastruktur, die auf der Verletzung technischer Vorschriften basieren, sollten von Interessensvertretungen weiterhin geltend gemacht und abgebaut werden können.

2.5.2 Artikel 9a

Antrag:

Wir beantragen, analog zum Verfahren bei Rechtsansprüchen nach GIG die Verankerung einer spezialisierten Schlichtungsstelle im BehiG zu prüfen.

Begründung:

Das BehiG stützt sich fast ausschliesslich auf individuelle Rechtsansprüche zur Durchsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die bisherige kantonale Rechtspraxis zeigt jedoch, dass Menschen mit Behinderungen selten den Rechtsweg beschreiten. Im Bereich des Erwerbslebens ist die Hürde für ein Rechtsverfahren aufgrund der bestehenden Machtasymmetrie besonders hoch. Wir erachten ein niederschwelliges, lösungsorientiertes Schlichtungsverfahren, wie dies für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse in der ZPO vorgesehen ist, auch für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse sinnvoll. Damit kann sowohl für Arbeitgebende als auch für Menschen mit

Behinderungen Orientierung bezüglich der Verhältnismässigkeit von Massnahmen geschaffen werden.

Die Auslegung des unbestimmten Anspruchs von Menschen mit Behinderungen in Arbeitsverhältnissen auf «angemessene» Massnahmen wirft anspruchsvolle und für die Schweiz neue Fragestellungen auf. Spezialisierte Schlichtungsstellen, die auf einvernehmliche Lösungen hinarbeiten und dabei unterschiedliche Perspektiven sowie Schnittstellen zu sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen einbeziehen, könnten das entsprechende Know-how aufbauen, bündeln und so dazu beitragen, auf nationaler Ebene eine einheitliche Rechtspraxis zu etablieren.

2.5.3 Artikel 9b

Antrag:

Wir beantragen, den Begriff «Diskriminierung» in diesem Artikel zu streichen:

«Bei Verfahren nach den Artikeln 8 und 8a gilt ~~eine Diskriminierung oder eine Benachteiligung als gegeben, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird.~~»

Begründung:

Siehe Artikel 6 und Art. 6a.

2.5.4 Artikel 10 Abs. 1

Die Unentgeltlichkeit des Verfahrens ergibt sich für den privatrechtlichen Bereich an sich aus Art. 113 Abs. 2 lit. b ZPO bzw. Art. 114 Abs. 1 lit. b ZPO. Da sich Art. 10 Abs. 1 BehiG jedoch auch auf Verfahren aufgrund von Rechtsansprüchen bei Bauten, Einrichtungen oder Fahrzeugen bezieht, begrüssen wir diese Nachführung.

Antrag:

In diesem Zusammenhang erlauben wir uns einen Antrag auf Anpassung der ZPO anzubringen: In Art. 243 Abs. 2 ZPO ist für Streitigkeiten nach GIG vorgesehen, dass es keine Begrenzung des Streitwerts gibt. Wir empfehlen mit Nachdruck, diese Bestimmung auf Verfahren gestützt auf Rechtsansprüche nach BehiG zu erweitern.

Begründung:

Wir erachten eine konsequente Harmonisierung der Verfahrensregeln für Streitigkeiten nach BehiG mit diejenigen für Streitigkeiten nach GIG für sinnvoll.

2.5.5 Artikel 11 Abs. 2

Antrag:

Wir beantragen, den Begriff «Diskriminierung» in diesem Artikel durch den Begriff «Benachteiligung» zu ersetzen:

«Das Gericht berücksichtigt bei der Festlegung der Entschädigungen nach den Artikeln 8 Absatz 2 Buchstabe d und 8a Absatz 1 Buchstabe d sämtliche Umstände sowie die Schwere der Diskriminierung Benachteiligung.»

Begründung:

Siehe Artikel 6 und Art. 6a.

2.6 Verhältnismässigkeit

2.6.1 Artikel 12a

Anträge:

Wir beantragen, folgenden Absatz 1 neu in das BehiG aufzunehmen, der sich auf alle Rechtsansprüche bezieht:

«Öffentliche und private Interessen, welche den in diesem Gesetz verankerten Rechten entgegenstehen, können deren Einschränkung soweit rechtfertigen, als sie die Interessen an der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen überwiegen.»

Wir beantragen, den Begriff «Vorkehrungen» in dieser Bestimmung durch «Massnahmen» zu ersetzen und den Gesetzestext folgendermassen zu ergänzen:

«Weigert sich ein Unternehmen, angemessene ~~Vorkehrungen~~ Massnahmen nach Artikel 6 Absatz 2 zu treffen, so berücksichtigt das Gericht bei der Interessenabwägung nach Artikel 11 Absatz 1 insbesondere: a. die Grösse und die finanziellen Möglichkeiten des Unternehmens; b. die Anzahl der Personen, die die Dienstleistung in Anspruch nehmen; c. die Art und Bedeutung der in Frage stehenden Dienstleistung ~~ed.~~ das Vorhandensein einer Ersatzlösung, die geeignet ist, Ungleichheit zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen; ~~de.~~ die Beeinträchtigung der Rechte und Freiheiten Dritter.

«Weigert sich ein Unternehmen, angemessen ~~Vorkehrungen~~ Massnahmen nach Artikel 6a Absatz 3 zu treffen, so berücksichtigt das Gericht oder die Verwaltungsbehörde bei der Interessenabwägung nach Artikel 11 Absatz 1 insbesondere: a. die Grösse und die finanziellen Möglichkeiten des Unternehmens; b. das Vorhandensein einer Ersatzlösung, die geeignet ist, Ungleichheit zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen; c. die Beeinträchtigung der Rechte und Freiheiten Dritter, insbesondere der anderen Arbeitnehmenden.»

Begründung:

Die von uns vorgeschlagenen Formulierungen entsprechen § 7 BRG BS, der mögliche Rechtfertigungsgründe für eine Einschränkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen nennt, die im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung berücksichtigt werden. Bei dieser Interessensabwägung kann die konkrete Bedeutung des in Frage stehenden Rechtsanspruchs qualitativ eine Rolle spielen. Dies wird insbesondere bei Dienstleistungen bedeutsam sein, die für eine selbstbestimmte Lebensführung und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen besonders zentral sind.

2.6.2 Artikel 20

Antrag:

Wir beantragen, in dieser Bestimmung auch den Frühbereich aufzunehmen. Darunter verstehen wir Kinder im Alter von 0–4 Jahren und die Phase vor dem Schuleintritt.

Begründung:

In der bestehenden Bestimmung beginnt die Förderung durch die Kantone erst bei der Grundschule. Es ist jedoch erwiesen, dass in den ersten Lebensjahren wichtige Entwicklungsschritte erfolgen und sich ein frühes Einsetzen der Förderung lohnt.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen gerne die Abteilung Gleichstellung und Diversität, Fachstelle Rechte von Menschen mit Behinderungen, Natalie Berger, natalie.berger@bs.ch, Tel. 061 267 47 57, zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Per E-Mail (als pdf- und docx-Datei) an:
ebgb@gs-edi.admin.ch

RRB Nr.: 327/2024 3. April 2024
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

**Vernehmlassung des Bundes: Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG).
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die vorliegenden Anpassungen bezwecken die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen bei Dienstleistungen von Privaten und bei Arbeitsverhältnissen gemäss OR sowie neu explizit auch gemäss kantonalem und kommunalem Recht. Weiter regelt die Vorlage die Anerkennung der Gebärdensprachen und die Förderung der Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Personen.

Aufgrund der vergleichsweisen tiefen Arbeitsmarkteteiligung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz könnten sich Massnahmen zur Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen finanzpolitisch positiv auswirken. In diesem Zusammenhang müsste jedoch eine verbesserte Unterstützung durch den Bund bzw. die Sozialversicherungen geprüft werden, um mit gezielten Anpassungen Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, auf einer ihrer Kompetenzen und Fähigkeiten angemessenen Stelle zu arbeiten. Mit einer solchen einzelfallweisen Unterstützung könnte auch den seitens der Wirtschaftsverbände formulierten Befürchtungen unverhältnismässiger Kostenfolgen für die Unternehmen entgegengewirkt werden.

Weiter wird grundsätzlich begrüsst, dass die Vorlage gemäss erläuterndem Bericht keine finanziellen Konsequenzen für den Bund und die Kantone nach sich zieht. Allerdings sind die Ausführungen zu den effektiven Konsequenzen der Vorlage eher vage, zudem fehlen Erläuterungen im Bericht zur geplanten Anpassung von Artikel 3. Eine zuverlässige Abschätzung der Auswirkungen auf die Kantone insbesondere im Bereich des Personalrechts ist nicht möglich. Im erläuternden Bericht in Ziffer 4.2 zu Artikel 3 ist daher explizit festzuhalten und zu begründen, dass sich keine Auswirkungen auf das kantonale und kommunale Personalrecht ergeben.

Als wichtig erachtet der Regierungsrat darüber hinaus die in Zusammenhang mit Artikel 14a erwähnte Wahrung der Subsidiarität gegenüber der Zuständigkeit der Kantone als auch gegenüber den Leistungen der Invalidenversicherung.

Zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage hat der Regierungsrat die nachfolgenden Anliegen und Bemerkungen:

1. Ersatz von Ausdrücken

Der Regierungsrat begrüsst, dass der Begriff «Behinderte» im Erlass durch «Menschen mit Behinderungen» ersetzt wird.

2. Artikel 2 Absatz 6 – Angemessene Vorkehrungen

Mit «angemessenen Vorkehrungen» sind Massnahmen gemeint, die in einem konkreten Fall geeignet sind, Benachteiligungen einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern, und die zugleich für den Arbeitgeber keine unzumutbare oder unbillige Belastung darstellen. Zu den Vorkehrungen können sowohl die von den Arbeitgebenden im Rahmen des Arbeitsverhältnisses getroffenen Vorkehrungen als auch geeignete Massnahmen oder Ersatzlösungen gelten, die den Zugang oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen ermöglichen. Es wird davon ausgegangen, dass die Rechtsgrundlagen für die Umsetzung mit der nötigen Offenheit formuliert werden müssen, damit die Vorkehrungen (Änderungen/Anpassungen) konkret an den Einzelfall angepasst werden können.

Die erwähnte Offenheit wird einerseits als sinnvoll erachtet, da der Kontext tatsächlich stark von der individuellen Situation der betroffenen Person sowie des Settings abhängig ist und die neuen Regelungen es ermöglichen würden, auf die Situation abgestimmte, spezifische Massnahmen zu ergreifen. Andererseits wird darin auch das Risiko erkannt, dass die neuen Regelungen wenig verbindlich sind und nur dann umgesetzt werden, wenn die betroffene Person mit Behinderungen sich aktiv dafür einsetzt und nicht nur dialog-, sondern auch konfliktbereit ist. Auch lassen Begriffe wie «unzumutbar» und «unbillig»¹ viel Interpretationsspielraum zu.

Wie im erläuternden Bericht explizit erwähnt², stellt das vorgeschlagene Ansetzen an den im konkreten Fall möglichen Massnahmen auch ein Kompromiss gegenüber dem Interesse der Wirtschaft dar, nicht übermässig belastet zu werden (Grundsatz der Verhältnismässigkeit). Wie bereits eingangs erwähnt, müsste in diesem Zusammenhang eine verbesserte Unterstützung durch den Bund bzw. die Sozialversicherungen geprüft werden, um mit gezielten Anpassungen Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, auf einer ihrer Kompetenzen und Fähigkeiten angemessenen Stelle zu arbeiten. Mit einer solchen einzelfallweisen Unterstützung könnte auch den seitens der Wirtschaftsverbände formulierten Befürchtungen unverhältnismässiger Kostenfolgen für die Unternehmen entgegengewirkt werden.

3. Artikel 3 – Geltungsbereich

Das Verfahren zur Unterstellung privater Arbeitsverhältnisse gemäss Artikel 3 BehiG lehnt sich zwar an jenes gemäss GIG an, der Kündigungsschutz entspricht indes nicht jenem gemäss GIG: Im BehiG ist namentlich die Möglichkeit der Anordnung einer provisorischen Wiedereinstellung für die Dauer des Verfahrens nicht vorgesehen (vgl. Art. 10 Abs. 3 GIG). In

¹ Vgl. erläuternder Bericht, S. 21

² Vgl. erläuternder Bericht, S. 8

den Erläuterungen wird nicht ausgeführt, aus welchen Gründen in diesem Punkt von der Regelung im GIG abgewichen werden soll.

Weiter ist im erläuternden Bericht explizit festzuhalten und zu begründen, dass sich keine Auswirkungen auf das kantonale und kommunale Personalrecht ergeben.

4. Artikel 5 Absatz 1^{bis} – Beizug von Menschen mit Behinderungen bei Festlegung der Massnahmen

Der Einbezug der Menschen mit Behinderungen bei der Festlegung von Massnahmen wird begrüsst. Damit wird die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an den Entscheidungsprozessen der Behörden gefördert. Dies ist eine wichtige Änderung und ein zentrales Anliegen der Betroffenen als auch Bestandteil der Behindertenrechtskonvention³.

5. Artikel 6 Absatz 2 – Angemessene Vorkehrungen

Im erläuternden Bericht ist aufzuführen, an welche (zumutbaren) Vorkehrungen der Gesetzgeber grundsätzlich gedacht hat (physischer Zugang bei Geschäftslokalen, analoge Informationen in leichter oder einfacher Sprache bzw. für gehörlose, hörbehinderte oder sehbehinderte Personen, Anspruch auf Zugang zu nicht digitalen Points-of-Sale usw.).

6. Artikel 6a Absatz 1 – Arbeitsverhältnisse

Die Bestimmung lehnt sich an Artikel 3 Absatz 1 und 2 GIG an und legt fest, dass eine Diskriminierung aufgrund einer Behinderung insbesondere bei der Stellenbesetzung, den Anstellungs- und Arbeitsbedingungen, der Entlöhnung, der Aus- und Weiterbildung, der Beförderung und der Entlassung verboten sei. Aus dem Gesetzesentwurf und dem erläuternden Bericht wird nicht klar, warum in Artikel 6a Absatz 1 BehiG nicht auch die in Artikel 3 Absatz 2 GIG erwähnte Diskriminierung in Bezug auf die Aufgabenzuteilung erwähnt wird. Der Regierungsrat beantragt eine entsprechende Prüfung.

7. Artikel 9 – Beschwerde- und Klagelimitation von Behindertenorganisationen

Aufgrund der Ausführungen im erläuternden Bericht und den geänderten Absätzen 1-3 geht der Regierungsrat davon aus, dass es neu nur noch ein Klagerecht geben soll. Allerdings wird in den unverändert bleibenden Absätzen 4 und 5 weiterhin der Begriff «Beschwerde» bzw. «beschwerdebefugt» verwendet.

Der neue Einleitungssatz von Artikel 9 Absatz 3 stimmt nicht mehr überein mit der unverändert bleibenden Aufzählung in Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe b-d BehiG. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass im geänderten Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe a BehiG ein Punkt gesetzt wird anstelle eines Strichpunktes, der bei Aufzählungen üblicherweise gesetzt wird. Es ist daher unklar, ob die Buchstaben b-d von Artikel 9 Absatz 3 BehiG überhaupt noch gelten sollen. Dem erläuternden Bericht kann hierzu nichts entnommen werden.

³ Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, SR 0.109 (Behindertenrechtskonvention).

Zudem müsste der Randtitel «Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen» angepasst werden, da dieser nicht mehr mit dem Inhalt der Regelung übereinstimmt.

Schliesslich geht aus Erlass und Vortrag nicht hervor, gemäss welchen Kriterien der Bundesrat die zur Klage berechtigten Vereine und Organisationen bezeichnen wird.

Der Regierungsrat beantragt daher, Artikel 9 in seiner Gesamtheit zu überprüfen und den erläuternden Bericht zu ergänzen.

8. Artikel 11 Absatz 2 BehiG – Festsetzung der Entschädigung

Bei der Festsetzung der Entschädigung ist gemäss geltendem Artikel 11 Absatz 2 BehiG den Umständen, der Schwere der Diskriminierung und dem Wert der Dienstleistung Rechnung zu tragen. Die Vorlage sieht neu vor, dass bei der Festsetzung der Entschädigung nur noch die Umstände («sämtliche Umstände») und die Schwere der Diskriminierung berücksichtigt werden müssen. Dem erläuternden Bericht ist nicht zu entnehmen, was der Grund ist, dass bei der Festlegung der Entschädigung dem «Wert der Dienstleistung» nicht mehr Rechnung getragen werden soll. Der Regierungsrat beantragt, dass der Wert der Dienstleistung weiterhin bei der Festsetzung der Entschädigung berücksichtigt und in Artikel 11 Absatz 2 ausdrücklich aufgeführt wird.

9. Artikel 14a – Fördermassnahmen in den Bereichen Bildung, Verständigung und Sprache

Wie bereits eingangs erwähnt, wird die in Zusammenhang mit Artikel 14a erwähnte Wahrung der Subsidiarität gegenüber der Zuständigkeit der Kantone als auch gegenüber den Leistungen der Invalidenversicherung als wichtig erachtet.

10. Unstimmigkeiten

Bei der Durchsicht der Unterlagen sind folgende Unstimmigkeiten aufgefallen: Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 30) soll in Artikel 11 Absatz 2 BehiG «auf die relevanten Rechtsansprüche in Artikel 6 und 6a» verwiesen werden. In der Bestimmung selbst wird jedoch auf Artikel 8 und 8a verwiesen. Zudem wird im erläuternden Bericht zu Artikel 12c BehiG (S. 31) darauf hingewiesen, dass in «Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe c» eine Konkretisierung der Förderung der Gebärdensprachen erfolgt. Eine solche Bestimmung gibt es nicht. Richtigerweise sollte wohl auf Artikel 14a Absatz 1 Buchstabe c verwiesen werden.

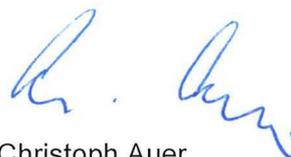
Der Regierungsrat dankt für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Phillippe Müller
Regierungspräsident



Christoph Auer
Staatschreiber



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL

Département fédéral de l'intérieur DFI
Madame Elisabeth Baume-Schneider
Conseillère fédérale
Inselgasse 1
3003 Berne

Courriel : ebgb@gs-edi.admin.ch

Fribourg, le 18 mars 2024

2024-163

Consultation « Révision partielle de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées »

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

Dans l'affaire susmentionnée, nous nous référons au dossier mis en consultation par le DFI en date du 8 décembre 2023. Nous vous remercions pour l'établissement du projet et la consultation des acteurs institutionnels.

De manière générale, nous soutenons cette révision, qui améliore la protection contre la discrimination pour les personnes en situation de handicap et répond ainsi à l'une des principales critiques du Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU concernant la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

Le Conseil d'Etat soutient l'adaptation de la terminologie en allemand et en italien («Behinderte» remplacé par «Menschen mit Behinderungen»). Nous déplorons en revanche que cette adaptation n'ait pas été faite en français et demandons à ce que le terme « personne handicapée » soit remplacé par « personne en situation de handicap » dans l'ensemble du projet. L'expression « personne en situation de handicap » met l'accent sur le fait que la problématique du handicap découle non pas directement de la personne mais du contexte, soit les obstacles qui empêchent ou limitent la participation de la personne à la société. Notre proposition correspondrait d'ailleurs à la terminologie utilisée dans la majorité des cantons romands.

A l'article 5 al. 1^{bis} de l'avant-projet, nous saluons le renforcement de la participation des personnes en situation de handicap aux mesures fédérales et cantonales contre les inégalités. Il nous aurait toutefois semblé judicieux d'étendre le champ d'application de cette disposition aux autres domaines influant de manière importante sur le quotidien et la participation à la société des personnes en situation de handicap (ex : aménagement de l'espace public, offre de soutien aux personnes en situation de handicap).

Pour éviter un effet contreproductif, notamment en lien avec la mention de la rémunération, nous demandons une précision de l'article 6a de l'avant-projet. En effet, les personnes en situation de handicap qui travaillent en atelier spécialisé sont également soumises au droit du travail, et donc à cette interdiction de discrimination. Il en va de même des personnes qui suivent des mesures d'inclusion dans le monde du travail. Toutes ces personnes ont une capacité de travail diminuée, ce qui justifie évidemment un salaire inférieur sans que cela ne constitue juridiquement une discrimination. Nous craignons toutefois que cette disposition pose des difficultés pratiques d'interprétation et devienne un frein ou une contrainte à l'employabilité des personnes en situation de handicap. Ainsi, il convient de préciser que l'adaptation de la rémunération à la capacité de travail, notamment pour les personnes travaillant en atelier ou suivant des mesures d'inclusion, ne constitue pas une discrimination. Cette précision est indispensable afin de conserver les acquis en matière de travail, en particulier pour les personnes en situation de handicap particulièrement lourd.

Nous soutenons pleinement la reconnaissance officielle des langues des signes suisses ainsi que leur promotion (article 12b et 12c de l'avant-projet).

A l'article 14 a, al. 1, let. a de l'avant-projet, l'expression « formation préscolaire » devrait être remplacé par « formation précoce » pour éviter toute confusion. Selon le concordat HarmoS, la formation préscolaire est rattachée au degré primaire de la scolarité obligatoire. Pour la terminologie allemande, nous suggérons que « vorschulisch » soit remplacé par « frühkindlich ».

Enfin et pour conclure, si cette révision peut être saluée dans son ensemble, nous déplorons le manque de moyens financiers prévus pour réaliser les objectifs.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-Pierre Siggen, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—

à la Direction de la santé et des affaires sociales, pour elle et pour le Service de la prévoyance sociale ;
à la Direction de la formation et des affaires culturelles, pour elle et pour le Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide ;
à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 27 mars 2024

Le Conseil d'Etat

1403-2024

Département fédéral de l'intérieur
Madame Elisabeth Baume-Schneider
Conseillère fédérale
Inselgasse 1
3003 Berne
sekretariat.abel@bsv.admin.ch

Concerne : révision partielle de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées - procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Notre Conseil a pris connaissance avec intérêt du projet de révision partielle cité sous rubrique et il vous en remercie.

Nous soutenons globalement les modifications apportées à la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées puisqu'elles permettent de progresser dans la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH; RS 0.109). En particulier, nous saluons l'élargissement du champ d'application de la loi à tous les rapports de travail ainsi que l'introduction de la notion d'aménagement raisonnable, notamment dans le cadre des prestations fournies au public par des particuliers.

Cela étant, nous relevons que le projet s'articule essentiellement autour de l'interdiction de la discrimination et du renforcement des voies de droit pour faire reconnaître et corriger une situation de discrimination. Cette révision donne ainsi aux personnes vivant avec un handicap des outils supplémentaires pour faire valoir leurs droits. Malheureusement, ces outils ne suffiront pas à améliorer concrètement leur inclusion, limitant ainsi la portée et la mise en œuvre du droit fédéral. Il manque ainsi une occasion importante de rappeler que l'ensemble de la société tirerait profit d'une meilleure inclusion des personnes vivant avec un handicap.

Le Conseil fédéral reconnaît d'ailleurs cette lacune. Dans son rapport explicatif, il estime que le projet n'entraînera aucun coût supplémentaire pour la Confédération et les cantons et rappelle qu'il faudra attendre l'aboutissement de ses quatre programmes prioritaires pour disposer d'outils inclusifs. En terme de chronologie, nous regrettons que les mesures d'inclusion et celles de lutte contre la discrimination n'aient pas été présentées simultanément. Nous estimons dès lors qu'il faudrait accélérer les programmes prioritaires, voire en élargir le champ en particulier dans le domaine de l'accès à l'emploi, afin d'aboutir à des propositions concrètes au moment du dépôt du message explicatif aux Chambres fédérales. A défaut, la révision devrait à tout le moins contenir des dispositions obligeant la Confédération et les cantons à adopter des mesures d'encouragement qui soutiennent l'inclusion.

En outre, afin d'assurer la sécurité du droit et d'éviter les divergences dans la mise en œuvre du droit fédéral sur un point fondamental de la révision, nous estimons que le terme de "discrimination" doit être remplacé dans tout le texte par le mot "égalité", afin de se conformer à la CDPH et à l'esprit de la présente révision, évitant ainsi une restriction aux inégalités qualifiées.

Pour le surplus, vous trouverez en annexe les commentaires que suscite la lecture des documents soumis en consultation.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à notre prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :


Michèle Righetti-El Zayadi

Le président :


Antonio Hodgers

Procédure de consultation relative à la révision partielle de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand)

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève

Commentaire des modifications de la LHand

La prise de position du canton de Genève se concentre sur les dispositions légales suscitant des commentaires particuliers, les autres n'étant pas mentionnées et pouvant donc être considérées comme approuvées.

Remplacement d'une expression dans tout le texte de loi

Afin de favoriser leur intégration et leur reconnaissance, nous sommes d'avis qu'il est indispensable de remplacer l'expression "personnes handicapées" par "personnes en situation de handicap" ou "personnes vivant avec un handicap".

Art. 1 al. 2

Principe du choix du mode de logement

Le principe du libre choix du mode de logement, en particulier dans les cantons les plus densément urbanisés, ne peut se borner à être postulé. Pour qu'il puisse être mis en œuvre, le cadre légal et les modalités de financement doivent être adaptés en conséquence. A ce titre, nous réaffirmons la position du canton de Genève dans le cadre de la consultation fédérale relative à la reconnaissance des logements protégés pour les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS dans la loi sur les prestations complémentaires (LPC; RS 831.30).

Pour mémoire, nous avons sollicité que la modification de la LPC proposée en réponse à la motion 18.3716, qui abordait la question sous l'angle étroit des bénéficiaires de l'AVS, soit ainsi étendue aux bénéficiaires de l'AI. Afin de préserver en outre l'enveloppe déjà limitée, pour ces personnes, des remboursements de frais médicaux, nous avons aussi plaidé pour que ces prestations soient prises en charge via un forfait d'accompagnement de la prestation complémentaire annuelle.

Art. 2

Afin d'assurer la sécurité du droit et d'éviter les disparités dans la mise en œuvre du droit fédéral, nous estimons qu'il est absolument indispensable de remplacer, dans tout le texte, le terme de "discrimination" par le mot "égalité", afin de se conformer à la CDPH et à l'esprit de la présente révision, et d'éviter ainsi une restriction aux inégalités qualifiées.

A cet égard, nous relevons que le mot "inégalité" est défini, pour chaque domaine, dans l'article 2 al. 2 à 5 LHand. Une fois le mot "discrimination" remplacé par le mot "égalité", il faudrait donc idéalement aussi le définir dans l'article 2 pour les rapports de travail.

Cette clarification est d'autant plus importante que la mise en œuvre des nouveaux droits repose principalement sur les personnes en situation de handicap, responsabilité déjà lourde au vu de leur situation.

Art. 2 al. 1Suppression du terme "mentale", ajout du terme "cognitive" et mention de la neurodivergence

Nous pensons qu'il est important de supprimer le terme d'incapacité "mentale", chargé de lourdes connotations de stigmatisation. En outre, cette notion est déjà recouverte par celle de déficience intellectuelle.

Par ailleurs, nous sommes d'avis qu'il faudrait ajouter le terme "cognitive", qui vise les dysfonctionnements de fonctions cognitives, sans déficience intellectuelle. Cette notion est ainsi différente des déficiences intellectuelles et des troubles psychiques.

De même, nous suggérons que la notion de neurodivergence soit aussi intégrée dans cet alinéa, ce qui permet d'inclure d'autres situations à besoins spécifiques (TSA, TDA/H, troubles dys-, etc.).

Art. 5 al. 1

Etant donné que l'interdiction de discrimination ne suffit pas et afin de soutenir l'inclusion, nous pensons qu'il est indispensable d'ajouter un alinéa à l'art. 5 LHand pour rendre obligatoire la prise de mesures d'encouragement tant pour la Confédération que les cantons.

Art. 5 al. 1^{bis}

La participation des personnes en situation de handicap est limitée aux mesures que prennent les autorités pour prévenir, réduire et éliminer les inégalités. Or, l'expérience démontre que cela est insuffisant.

En effet, nous sommes d'avis que cette participation devrait être élargie aux domaines qui peuvent affecter les personnes en situation de handicap de manière sensible. Il s'agit notamment des domaines de l'aménagement du territoire (dont l'élaboration des espaces publics), la formation, l'insertion professionnelle, la santé, ainsi que les domaines de l'invalidité et des prestations complémentaires. Dans ce cadre, nous sommes d'avis que la participation peut avoir lieu sous forme consultative ou sous toute autre forme, tant que leurs intérêts sont pris en compte (rappel dans les processus ou case à obligatoirement cocher par exemple).

Cela nécessiterait vraisemblablement d'aborder la question de la participation des personnes en situation de handicap dans un alinéa spécifique, prévoyant qu'elles soient associées à l'élaboration de toute mesure ou disposition les affectant de manière significative.

Art. 6a

Nous partageons l'ambition de renforcer les droits des personnes en situation de handicap et leur protection contre la discrimination dans le domaine du travail. Cela étant, sans renforcement concret des mesures d'insertion professionnelle, ces nouveaux droits pourraient entraîner des effets pervers. En particulier, certains employeurs pourraient se montrer plus réticents à recruter des personnes en situation de handicap, au vu des droits dont ces dernières pourraient ensuite se prévaloir, de la gratuité des procédures et du principe d'inversion du fardeau de la preuve. En outre, la discrimination à l'embauche, évoquée dans le projet soumis à consultation, sera vraisemblablement très difficile à objectiver devant un tribunal. Ainsi, les droits prévus dans cet alinéa risquent au mieux d'être sans effet, au pire d'éloigner encore plus les personnes concernées de l'emploi.

Décréter l'égalité des chances sur le marché du travail entre les personnes en situation de handicap et celles qui ne le sont pas, ne suffira donc pas. Or en l'état, cette révision n'envisage aucune mesure concrète favorisant l'insertion des personnes en situation de handicap qui recherchent un emploi. C'est pourquoi nous estimons que le Conseil fédéral devrait accélérer l'avancement des programmes prioritaires et les élargir. En particulier :

- nous souhaitons que la Confédération prévoie expressément la mise en place de mesures pour l'emploi en faveur des personnes handicapées. Ces mesures pourraient s'inspirer des programmes d'impulsion lancés en mai 2019 pour encourager le potentiel de la main-d'œuvre disponible en Suisse, en permettant notamment aux demandeurs d'emploi difficiles à placer de réintégrer le marché du travail. Ces programmes, limités à la période 2020-2024, devraient être pérennisés avec un ciblage sur les besoins de personnes en situation de handicap;
- nous invitons par ailleurs le Conseil fédéral à renforcer la Collaboration interinstitutionnelle (CII) en dotant les cantons de ressources financières supplémentaires, notamment au niveau des Offices régionaux de placement (ORP), faute de quoi la lutte contre les discriminations dans les rapports de travail, auxquelles les personnes en situation de handicap sont exposées, demeurera un vœu pieux.

Art. 9 al. 1 et 3

Etant donné que la mise en œuvre des droits repose principalement sur la personne en situation de handicap, les dispositions sur le droit de recours méritent une attention particulière.

Si nous saluons le fait que les associations puissent désormais agir pour défendre un cas individuel et que le fardeau de la preuve soit allégé, nous sommes d'avis qu'il ne faut surtout pas restreindre ce recours aux seules atteintes à la personnalité alors que ce n'est pas le cas dans la législation actuelle. Cette restriction de droits déjà existants ne figure d'ailleurs que dans la version allemande du texte ("Verletzung der Persönlichkeit") et n'est aucunement argumentée dans le rapport explicatif. Elle n'est donc probablement pas volontaire et il faudra la rectifier.

Art. 12a

Dans le cadre de la pesée des intérêts visant à apprécier le caractère raisonnable d'un aménagement, il nous semble nécessaire d'ajouter le critère de la nature et de l'importance des prétentions des personnes en situation de handicap.

Art. 12c et 14 a

Si nous saluons la reconnaissance des langues des signes suisses, attendue depuis longtemps, celle-ci ne s'accompagne d'aucun effet concret, limitant ainsi sa portée.

Par conséquent, nous estimons que la formulation potestative utilisée tant à l'art. 12c qu'à l'art. 14a devrait être remplacée par une obligation ("doivent" au lieu de "peuvent").

* * *



Sitzung vom

2. April 2024

Mitgeteilt den

3. April 2024

Protokoll Nr.

252/2024

Eidg. Departement
des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

**Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes; Vernehmlassung an das Eidgenössische Departement des Innern (EDI)
Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, BehiG; SR 151.3) eröffnet. Der Kanton Graubünden nimmt dazu gerne wie folgt Stellung:

I. Beurteilung aus der Sicht des Kantons als Arbeitgeber

Der Vorentwurf für die geplante Teilrevision des BehiG (BehiG-Vorentwurf) beinhaltet für den Kanton Graubünden als Arbeitgeber kaum echte Neuerungen (vgl. Art 8 Abs. 2 und 4, Art. 35 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]). Es werden keine neuen Verpflichtungen begründet, denen in der Verwaltung nicht ohnehin nachgelebt wird, wenn es etwa in Art. 6a Abs. 2 BehiG-Vorentwurf heisst, es seien «angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen».

Die Regierung des Kantons Graubünden hat sich zuletzt in ihrem Beschluss vom 27. Juni 2023 (Prot. Nr. 548/2023) betreffend «Integration von Menschen mit Behinderung in der Kantonalen Verwaltung / Weiterführung» dahingehend geäussert, dass der kantonalen Verwaltung als grösster Arbeitgeberin im Kanton bei der Integration von Menschen mit Behinderung eine Vorbildrolle zukommt. Unter Verweis auf Art. 3 Abs. 4 des Behindertenintegrationsgesetzes (Gesetz zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung, BIG; BR 440.100) und die Behindertenrechtskonvention (Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BRK; SR 0.109) hielt die Regierung fest, dass der Kanton nach Möglichkeit Personen mit Behinderung beschäftigen solle und die Schweiz verpflichtet sei, Hindernisse zu beheben, mit denen Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind, sie gegen Diskriminierungen zu schützen und ihre Inklusion und Gleichstellung in der Gesellschaft zu fördern.

Nach einer Evaluation der bisherigen Massnahmen und der dabei gewonnenen Erkenntnisse hat die Regierung entschieden, dass die Integration von Menschen mit Behinderung in der Verwaltung gemäss dem überarbeiteten Konzept «Integration von Menschen mit Behinderung in der Kantonalen Verwaltung» unbefristet fortgeführt wird.

II. Beurteilung aus der Sicht des Kantons als Erbringer digitaler Dienstleistungen

Hinsichtlich der Erbringung digitaler Dienstleistungen geht die Regierung davon aus, dass der BehiG-Vorentwurf auf die kantonale Verwaltung keine direkten Auswirkungen hat.

Art. 6, Art. 8 Abs. 3 und 4 sowie Art. 12a BehiG-Vorentwurf betreffen lediglich die Dienstleistungen Privater. Art. 14 BehiG-Vorentwurf nennt als Adressaten: die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung und die Organisationen und Unternehmen nach Artikel 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) sowie die Organisationen und Unternehmen, die gestützt auf eine Konzession des Bundes tätig

sind. Nach herrschender Lehre zum bestehenden BehiG sind die Kantone nur insoweit an dessen materielle Anforderungen gebunden, als sie Bundesrecht umsetzen. Dabei legen die Kantone grundsätzlich selber fest, wie sie das BehiG umsetzen. Aufgrund der Ausführungen im Erläuternden Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern EDI (insb. S. 35 ff.) geht die Regierung des Kantons Graubünden davon aus, dass diese Kompetenzaufteilung bestehen bleibt.

Die Kantone sind jedoch auch in ihrem Kompetenzbereich an das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV gebunden. Der Erläuternde Bericht des EDI verweist zudem darauf, dass Art. 8 Abs. 4 BV dem kantonalen Gesetzgeber den Auftrag erteilt, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen (S. 35).

Betreffend die digitale Erbringung von Dienstleistungen sieht das kantonale Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG; BR 177.100) ab 1. April 2024 vor, dass die Behörden dafür zu sorgen haben, dass Dienstleistungen in digitaler Form einfach und barrierefrei genutzt werden können. Diese Bestimmung ist verhältnismässigen Einschränkungen zugänglich, welche jedoch restriktiv anzuwenden sind. Bei der barrierefreien Ausgestaltung haben sich die Behörden nach anerkannten Standards (z. B. Web Content Accessibility Guidelines [WCAG] oder eCH-Standard 0059) zu richten (vgl. zum Ganzen Botschaft der Regierung an den Grosse Rat, Heft Nr. 1/2023–2024, S. 28). Der Bund kann in seinem Kompetenzbereich technische Vorschriften und Standards erlassen. Das EDI verweist im Erläuternden Bericht zum BehiG-Vorentwurf ebenfalls auf die genannten internationalen bzw. nationalen Standards (S. 16).

In der Praxis wird es wichtig sein, dass auf die Internet-Angebote von Bund, Kanton und Gemeinden grundsätzlich dieselben technischen Anforderungen und Standards Anwendung finden. Dies ist im Rahmen des Vollzugs des BehiG und der Zusammenarbeit im Bereich der Digitalen Transformation (z. B. Digitale Verwaltung Schweiz) zu gewährleisten.

Antrag:

- Im Rahmen des Vollzugs des BehiG und der Zusammenarbeit im Bereich der Digitalen Transformation (z. B. Digitale Verwaltung Schweiz) ist zu gewährleisten, dass auf die Internet-Angebote von Bund, Kanton und Gemeinden grundsätzlich dieselben technischen Anforderungen und Standards Anwendung finden.

III. Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen

Nach geltendem Recht können Behindertenorganisationen gesamtschweizerischer Bedeutung, die seit mindestens zehn Jahren bestehen, Rechtsansprüche auf Grund von Benachteiligungen, die sich auf eine grosse Zahl Behinderter auswirken, geltend machen (Art. 9 Abs. 1 BehiG). Gemäss Art. 9 Abs. 1 BehiG-Vorentwurf soll die Beschwerde- und Klagelegitimation auf Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, ausgeweitet werden. Der Bundesrat hat die Aufgabe, diejenigen Organisationen zu bezeichnen, die beschwerde- oder klageberechtigt sind (Art. 9 Abs. 2 BehiG-Vorentwurf; Erläuternder Bericht des EDI S. 28).

Der Kanton Graubünden weist auf die Möglichkeit hin, dass je nach Ausweitung der Beschwerde- und Klagelegitimation eine zielgerichtete und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Behindertenorganisationen gesamtschweizerischer Bedeutung erschwert wird.

Antrag:

- Bei der Bezeichnung der zur Klage berechtigten Vereine und anderen Organisationen nach Art. 9 Abs. 2 BehiG-Vorentwurf hat der Bundesrat darauf zu achten, dass die zielgerichtete und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Behindertenorganisationen gesamtschweizerischer Bedeutung nicht vereitelt wird.

IV. Darstellung der Auswirkungen der Teilrevision auf die Kantone

Wenn im Erläuternden Bericht des EDI unter Ziff. 5.2 kursorisch festgehalten wird, die vorliegende Teilrevision des BehiG zeitige «keine weiteren Auswirkungen» auf Kantone und Gemeinden, ist dies nicht gänzlich nachvollziehbar. So dehnt Art. 3 Bst. g BehiG-Vorentwurf den Geltungsbereich des BehiG von den Arbeitsverhältnissen des Bundes auf diejenigen der Kantone und Gemeinden aus, nebst denjenigen des Privatsektors, die dem Obligationenrecht unterstehen.

Antrag:

- In der Botschaft des Bundesrates zur Teilrevision des BehiG sind die Auswirkungen der geplanten Gesetzesänderung auf die Kantone und Gemeinden vollständig und übersichtlich darzustellen.

V. Kantonale Umsetzung

Wenn diese Teilrevision beschlossen wird, muss der Kanton u. a. prüfen, ob und gegebenenfalls wo zur Umsetzung im kantonalen Recht Anpassungen nötig sind (z. B. Zuständigkeiten und Rechtsweg für die Rechtsbehelfe nach Art. 8a BehiG-Vorentwurf).

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und grüssen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, mit dem Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Kopie an:

- Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement
- Departement für Finanzen und Gemeinden
- Amt für Energie und Verkehr
- Tiefbauamt
- Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de l'intérieur
Madame la Conseillère fédérale
Elisabeth Baume-Schneider
Inselgasse 1
CH-3003 Berne

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Par courrier électronique à : ebgb@gs-edi.admin.ch

Delémont, le 26 mars 2024

Consultation sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement jurassien accuse réception de votre courrier du 8 décembre 2023 concernant la mise en consultation de la révision partielle de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand) et vous remercie de le consulter à ce sujet.

Le renforcement des droits des personnes en situation de handicap étant un thème d'actualité et d'importance dans la République et Canton du Jura, et si le Gouvernement jurassien salue l'initiative du Conseil fédéral de réviser la LHand, il rejoint les remarques formulées par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) dans sa prise de position du 8 mars 2024.

Tout en vous remerciant de l'attention que vous accorderez à sa prise de position, le Gouvernement jurassien vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA



Rosalie Beuret Siess
Présidente



Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État

Gesundheits- und Sozialdepartement

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern
Telefon +41 41 228 60 84
gesundheit.soziales@lu.ch
www.lu.ch

per E-Mail

ebgb@gs-edi.admin.ch

Luzern, 12. März 2024

Protokoll-Nr.: 260

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember haben Sie die Kantonsregierungen in eingangs erwähnter Angelegenheit zur Stellungnahme eingeladen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass der Kanton Luzern die Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) unterstützt und insgesamt die mit der Teilrevision angestrebten Verbesserungen begrüsst. Die Überarbeitung des BehiG begrüssen wir auch vor dem Hintergrund der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention. Mit deren Ratifizierung im Jahr 2014 verpflichtete sich die Schweiz, Menschen mit Behinderungen eine gleichberechtigte und eigenständige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.

Wir stellen jedoch fest, dass im BehiG weiterhin der Begriff der Diskriminierung nicht nur bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen, sondern neu auch im Bereich der Arbeit verwendet wird. Dies im Gegensatz zum Benachteiligungsverbot, das gemäss BehiG bezüglich des Zugangs zu Bauten, Anlagen und zu öffentlichen Verkehrsmitteln oder der Inanspruchnahme von Aus- und Weiterbildungen gilt. Die unterschiedliche Begriffsverwendung birgt ein hohes Mass an Rechtsunsicherheit für die Wirtschaft und für Menschen mit Behinderungen. Schutz vor Diskriminierung besteht einzig in jenen Fällen, wo eine markant unterschiedliche, benachteiligende und meist auch herabwürdigende Behandlung von Menschen mit Behinderung vorliegt. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern ein solch eng begrenzter Schutz tatsächlich die Rechtstellung der Menschen mit Behinderungen verbessert. Daher verbinden die in den letzten Jahren in Kraft gesetzten kantonalen Gesetze stattdessen ein allgemeines Benachteiligungsverbot mit der Verpflichtung der Kantone, der Gemeinden, der Träger öffentlicher Aufgaben

und der Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen zu angemessenen Massnahmen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern.

Zu den einzelnen Themen nehmen wir wie folgt Stellung.

Begrifflichkeiten

Der Kanton Luzern begrüsst, dass der in der deutschen Fassung verwendete Begriff «Behinderte», der mittlerweile als abwertend verstanden wird, konsequent durch «Menschen mit Behinderungen» ersetzt wird. Wir beantragen, in Artikel 2 BehiG die Begriffe «geistige» und «intellektuelle» Beeinträchtigungen zu streichen und durch «kognitive» Beeinträchtigungen zu ersetzen. Ferner ist der Begriff «sensorische» Beeinträchtigungen durch «Sinnesbeeinträchtigungen» zu ersetzen. Weiter beantragen wir, den Begriff «vorschulisch» (Art. 14a Abs. 1 Bst. a BehiG) durch den Begriff «frühkindlich» zu ersetzen. Der Begriff «vorschulisch» bezeichnet gestützt auf das HarmoS-Konkordat den Kindergarten. Hingegen entspricht der Begriff «frühkindlich» den entsprechenden Altersbereich im Sinn des Gesetzes.

Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen

Wir begrüssen weiter, dass Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung der Massnahmen von Bund und Kantonen zum Abbau der Benachteiligung (Art. 5 Abs. 1bis BehiG) mitwirken können. Der Kanton Luzern fordert jedoch, dass dieser Einbezug bei allen Prozessen zur Entwicklung, Planung, Umsetzung und Evaluation von Massnahmen (z.B. Fördermassnahmen, Unterstützungsleistungen oder Gestaltung des öffentlichen Raums) verankert wird.

Arbeit

Wir unterstützen, dass der Geltungsbereich des BehiG auf öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse der Kantone und Gemeinden sowie privatrechtliche Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht (OR) ausgeweitet wird. Es stellt sich jedoch die Frage, welche Auswirkungen die Änderung auf die von den Kantonen beaufsichtigen sozialen Einrichtungen respektive die geschützten Arbeitsplätze (Tagesstruktur mit Lohn) hat, in denen Menschen mit Behinderungen privatrechtlich angestellt sind. Wir regen an, diese Thematik im Rahmen des Schwerpunktprogramms Behindertenpolitik 2023–2026, Handlungsfeld Arbeit, zu vertiefen. Wie bereits eingangs aufgeführt, sollte im BehiG auch bei Arbeitsverhältnissen der Begriff der Benachteiligung (statt Diskriminierung) verwendet werden. Es ist weiter zu begrüssen, dass Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen rechtlich einfordern können. Idealerweise illustriert der Bundesrat in den Erläuterungen anhand konkreter Beispiele auch, worin eine angemessene Vorkehrung bestehen kann (analog Art. 2 Abs. 5 BehiG zur Benachteiligung bei der Inanspruchnahme von Aus- und Weiterbildung). Wie der Bundesrat zudem anmerkt, ist die Verankerung von subjektiven Rechtsansprüchen, die Menschen mit Behinderungen vor Benachteiligungen im Erwerbsleben schützen, angebracht.

Arbeitgebende werden gemäss Entwurf (Art. 6 a Abs. 2) zudem verpflichtet, angemessene Vorkehrungen zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Der Entwurf bringt damit zum Ausdruck, dass über das Beseitigen oder Unterlassen einer Schlechterstellung wegen einer Behinderung hinaus Anpassungen des Arbeitsumfelds oder der Arbeitsbedingungen erforderlich sein können, um Menschen mit Behinderungen zu erlauben, gleichgestellt einer Erwerbstätigkeit nachgehen

zu können. Damit entsteht für die Arbeitgebenden die Aufgabe, für eine angepasste Arbeitsumgebung zu sorgen (inkl. geringfügige bauliche Anpassungen). Aus Sicht des Kantons Luzern muss in diesen Bereichen jedoch eine klare Abgrenzung zu den Eingliederungsmassnahmen der IV geschaffen werden. Die IV hat ihrerseits die Aufgabe, Hilfsmittel (inkl. bauliche Anpassungen) welche für die Ausübung der Erwerbstätigkeit oder zur Erhaltung oder Verbesserung der Erwerbsfähigkeit notwendig sind, zu finanzieren (Art. 21 IVG). Hier überschneiden sich die beiden Aufgabengebiete und es wird aus unserer Sicht zu klären sein, welche Investitionen und Anpassungen von Arbeitgebenden basierend auf dem BehiG zu erbringen sind und wo die IV die Finanzierung übernimmt.

Inanspruchnahme von Dienstleistungen

Wir begrüssen die in Artikel 6 BehiG bezweckte Stärkung des Diskriminierungsschutzes der Inanspruchnahme von Dienstleistungen von Privaten. Gemäss geltendem Recht und bundesgerichtlicher Rechtsprechung beschränkt sich dieser heute auf «schwerwiegenden segregierende Verhaltensweisen» und besonders schockierende Benachteiligungen. Wie bereits unter den allgemeinen Bemerkungen aufgeführt, sollte im BehiG auch bei Dienstleistungen der Begriff der Benachteiligung verwendet werden.

Gebärdensprache

Wir begrüssen in Absprache mit dem Bildungs- und Kulturdepartement die in Artikel 12b BehiG vorgesehene Anerkennung der drei Gebärdensprachen als Fördersprachen und den aus Artikel 12c BehiG abgeleiteten fakultativen Förderauftrag an die Kantone.

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Michaela Tschuor
Regierungsrätin



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courrier électronique (Word et PDF)

Département fédéral de l'intérieur (DFI)
Inselgasse 1
3003 Berne

ebgb@gs-edi.admin.ch

Révision partielle de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées

Madame la conseillère fédérale,

Le Conseil d'État neuchâtelois a pris connaissance de la consultation relative à la révision partielle de la loi sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand) et vous remercie de lui offrir la possibilité de donner son avis.

Globalement, le gouvernement cantonal salue la révision de la LHand et le fait qu'elle vise à améliorer la protection des personnes vivant avec un handicap contre les discriminations. Cette révision s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) et également dans la volonté du Canton de Neuchâtel de mettre en place une société plus inclusive. Il apporte de ce fait son soutien au projet de révision partielle de la LHand, en y apportant les remarques suivantes :

Travail et prestations de service

L'accès à l'emploi pour les personnes vivant avec un handicap est un enjeu important pour leur participation à la société et leur autonomie. La participation au marché du travail permet aux personnes vivant avec un handicap de contribuer à leur autonomie financière. Cela constitue également une manière de faire valoir leurs compétences, d'entretenir des contacts sociaux et de participer pleinement à la société.

L'élargissement du champ d'application de la LHand dans le domaine de la vie professionnelle et le renforcement de la protection contre les discriminations dans l'accès aux prestations sont des avancées importantes pour les droits des personnes vivant avec un handicap et pour garantir l'égalité de traitement.

Toutefois, il manque à ce stade des éléments plus précis sur ce que cette modification peut représenter pour les différents milieux concernés. Le fait qu'il n'y ait pas de définition de la discrimination et que tout le système repose sur le principe de proportionnalité entraîne une insécurité juridique qui n'est pas souhaitable. Ce flou fait craindre aux personnes vivant avec un handicap que la révision partielle n'entraîne que peu d'améliorations en termes d'inclusion professionnelle. Il pourrait également décourager les potentiels futurs employeurs-euses

NE

d'engager des personnes vivant avec un handicap, par crainte de devoir mettre en place des aménagements dits « raisonnables » et du flou qui réside autour de ce terme. De plus, le lien avec les prestations de l'assurance-invalidité (AI) devrait être mieux précisé afin de clarifier l'articulation entre celles-ci et les aménagements raisonnables exigibles dans le but que les employé-e-s qui ont par exemple besoin d'une assistance personnelle ou d'une interprétation en langue des signes ou en langage simplifié pour exercer un travail puissent compter sur celles-ci.

Il est cependant essentiel de conserver l'allègement du fardeau de la preuve et la gratuité des procédures. Ces principes sont nécessaires pour permettre aux personnes vivant avec un handicap de faire valoir leurs droits.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 25 mars 2024

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND





CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidg. Departement des Innern EDI
Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Inselgasse 1
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 18. März 2024

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes. Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Brief vom 8. Dezember 2023 unterbreitete der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) den Entwurf zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes mit der Bitte, bis zum 5. April 2024 eine Stellungnahme abzugeben.

Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und nehmen wie folgt Stellung:

Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) ist vor 20 Jahren in Kraft getreten. Die UNO-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ist vor 10 Jahren durch die Schweiz ratifiziert worden. Beide verfolgen das Ziel, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt sowie autonom leben und an der Gesellschaft teilnehmen können.

Die Teilrevision des BehiG erweitert die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und nimmt wichtige Anliegen zur Beseitigung von Benachteiligungen für eine grosse Bevölkerungsgruppe auf. Rund ein Fünftel der Wohnbevölkerung in der Schweiz lebt mit einer Behinderung.

Die Ausrichtung des BehiG muss die Umsetzung der UN-BRK (Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen) anstreben, welche die Schweiz umfassend verpflichtet, die Rechte von Menschen mit Behinderungen einzuhalten und die Gleichstellung zu fördern. Der Entwurf zur Teilrevision des BehiG erweckt insgesamt den Eindruck, dass die traditionelle Logik beibehalten wird und die Gleichstellung durch die Betroffenen juristisch erkämpft und eingeklagt werden muss. Der Paradigmen-Wechsel, der in der UN-BRK vorgesehen ist, wird somit nicht vollzogen. Der Schritt in Richtung inklusive Gesellschaft muss im BehiG noch zukunftsweisender ausgestaltet werden mit der konsequenten Optik der Gleichstellung.

2022 wurde die Schweiz zum ersten Mal vom zuständigen Ausschuss der UNO (BRK-Ausschuss) überprüft. Dieser kritisierte die mangelnde Umsetzung der BRK in allen Lebensbereichen und forderte die Schweiz auf, Massnahmen zu ergreifen, insbesondere auch auf Ebene der Gesetzgebung. Der Bundesrat verpasst es mit dem in die Vernehmlassung geschickten Entwurf, die drängenden Probleme bei der Gleichstellung anzugehen. Insgesamt muss das BehiG inhaltlich ergänzt und tiefgreifend überarbeitet werden. Mit den vorgeschlagenen Anpassungen wird sich voraussichtlich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern.

Es ist zu begrüßen, dass der **Begriff "Behinderte"** konsequent ersetzt wird durch "Menschen mit Behinderungen" (**Art. 2**). Ergänzend bringen wir im Zusammenhang mit Art. 2 (Begriffe) folgende Änderungen an: Die Begriffe "geistige" oder "intellektuelle" Beeinträchtigungen sollten durch "kognitive" Beeinträchtigungen und "sensorische Beeinträchtigungen" durch "Sinnesbeeinträchtigungen" ersetzt werden.

Die Fristen von 10 (Kommunikationssysteme und Billettausgabe) bzw. 20 Jahren (Bauten, Anlagen und Fahrzeuge) für die Anpassung des **öffentlichen Verkehrs** sind abgelaufen. Das Ziel eines auch für Menschen mit Behinderungen autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs ist trotz sehr langer Fristen nicht erreicht worden. Insbesondere im Busverkehr ist das Ergebnis ernüchternd. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verständlich, dass die BehiG-Revision keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs beinhaltet. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen (enge Kontrollen, Finanzierung, Sanktionen) ist davon auszugehen, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen.

Zu begrüßen ist die Erweiterung des Geltungsbereichs des BehiG im Bereich der **Arbeitsverhältnisse**. Einer Arbeit nachgehen zu können ist ein wesentlicher Aspekt gesellschaftlicher Inklusion. Teil der Arbeitswelt zu sein und seinen Lebensunterhalt ganz oder teilweise selbst bestreiten zu können ist zudem eine wesentliche Voraussetzung für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Ob und welcher Arbeit Menschen mit Behinderungen nachgehen können, hängt von ihren persönlichen Voraussetzungen, aber auch von den Rahmenbedingungen ab. Auch gut qualifizierte Personen finden keine adäquate Beschäftigung, wenn das Arbeitsumfeld nicht inklusiv ist. Nicht nur beim Zugang zum Arbeitsmarkt stossen Menschen mit Behinderungen auf Hürden, sondern auch im Arbeitsumfeld. Beruflich tätige Menschen mit Behinderungen sind damit auch in Bezug auf Weiterbildung und Karriere nicht gleichgestellt.

Den in der vorliegenden Teilrevision beantragten Neuregelungen betreffend die Rahmenbedingungen in der Arbeitswelt können wir zustimmen und begrüßen die aufgeführten Präzisierungen. Auch begrüßen wir die neu geschaffenen Art. 6a, Art. 9a und 9b sowie Art. 12a. Die Erweiterung von Art. 8a in Bezug auf diskriminierende Kündigung und Verweigerung angemessener Vorkehrungen durch die Arbeitgeber halten wir für angemessen.

Der Begriff "**Diskriminierung**" bleibt in der Vorlage vage und wird nicht näher definiert. Dies birgt ein erhebliches Risiko der Rechtsunsicherheit. Ebenfalls bleibt der **Begriff "angemessene Vorkehrung"** in der Umsetzung vage. Damit sind Massnahmen gemeint, die in einem konkreten Fall geeignet sind, Benachteiligungen einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern und die für den Arbeitgeber keine unzumutbare oder unbillige Belastung darstellen, damit eine Diskriminierung im Sinne von Art. 5 UN-BRK beseitigt wird. Das Risiko besteht, dass im Einzelfall bei der Durchsetzung zur Beseitigung einer diskriminierenden Situation oder Umstandes die nötige Rechtsgrundlage letztlich fehlt, insbesondere wenn die Interpretation der "angemessenen Vorkehrung" als unzumutbare oder unbillige Belastung eingeschätzt wird. Die Folge ist, dass das Diskriminierungsverbot seine Wirkung verfehlt und sich wenig bis nichts ändert.

Es geht darum, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen insgesamt verbessert wird, da das Potential von Menschen mit Behinderungen nicht vollständig für die Arbeitswelt zugänglich ist. Die Massnahmen sind nicht weiter ausgeführt und beschränken sich auf die "angemessene Vorkehrung". Damit Wirkung erzielt werden kann, sind die Massnahmen in den Grundzügen zu definieren (z. Bsp. Assistenz, Hilfsmittel, Dolmetschen, leichte Sprache und weitere).

Die Regelungen zur Zugänglichkeit und **Kommunikation** für sprach-, hör- und sehbehinderte Personen sind grundsätzlich zu begrüssen. Auch hier gilt in Bezug auf die **Digitalisierung** die Prüfung der Tauglichkeit der nationalen wie internationalen Informatikstandards zur Verhinderung der Diskriminierung für sprach-, seh- und hörbehinderte Menschen.

Gemäss **Art. 9** des revidierten BehiG und den dazugehörigen Erläuterungen orientiert sich das **Beschwerderecht** an der laufenden Revision der Zivilprozessordnung. Entgegen dieser reduziert er aber die Beschwerdegründe auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Dies ist im Kontext des öffentlichen Verkehrs, des Baus oder der Dienstleistungen eher nicht der Fall. Entsprechend könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben (die Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, verletzt die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung nicht). Dadurch entfällt ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung. Das Verbandsbeschwerderecht ist wie in der aktuell geltenden Gesetzgebung beizubehalten.

Weitere Änderungsvorschläge:

- In **Art. 14 a** den Begriff "vorschulisch" mit "frühkindlich" ersetzen, damit klar ist, dass es dabei auch um Frühförderung geht.
- Das Benachteiligungsverbot sollte mit der Verpflichtung zu Massnahmen verbunden werden. Um den weitergehenden Auftrag von Bund und Kantonen besser abzugrenzen, sollte in **Art. 5** von "Fördermassnahmen" gesprochen werden. Diese sind so auszugestalten, dass Menschen mit Behinderungen eine möglichst selbstbestimmte und selbstverantwortete Lebensführung ermöglicht wird.
- Die Benachteiligungen im Bereich Arbeit sollten konkretisiert und mit Beispielen veranschaulicht werden (analog Art. 2 Abs. 5 BehiG für die Bereiche Bau, ÖV, Dienstleistungen, Bildung).

Das BehiG anerkennt die schweizerischen **Gebärdensprachen**, was wir begrüssen. Damit erhalten die gehörlosen Menschen für ihre spezifische Kommunikation die nötige Anerkennung. Die Förderung der Gebärdensprache und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden muss verpflichtender geregelt werden (keine Kann-Bestimmungen). So sind keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen. Es ist heute zum Beispiel einem angehenden gehörlosen Menschen nur eingeschränkt möglich, gesellschaftlich oder gar politisch zu partizipieren, da ihm die nötigen Mittel fehlen für die Gebärdendolmetschen. Auch ist die Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache zu stärken, die wichtige Kommunikationsleistungen erbringen. Die gesetzlichen Grundlagen müssen diesbezüglich griffiger formuliert werden.

Im Bereich **Bau und Verkehr** sind keine weiteren Anpassungen vorgesehen, obwohl hier weiterhin dringlicher Handlungsbedarf besteht. Bei Anpassungen im Baubereich, die verhältnismässig wären und die nicht einem Neubau oder in einer Renovation geplant sind, besteht aktuell keine gesetzliche Grundlage, die nötigen Anpassungen von Menschen mit Beeinträchtigungen durchzusetzen. Ebenfalls sind im Bereich des öffentlichen Verkehrs die bisherigen Anforderungen noch nicht erfüllt und es braucht griffige gesetzliche Grundlagen.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



Michèle Blöchli
Landammann



lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:
- ebgb@gs-edi.admin.ch



CH-6060 Sarnen, Enetriederstrasse 1, SSD

Eidgenössisches Departement des Innern
EDI

per Mail an:

edgb@gs-edi.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.4835

Unser Zeichen: ks

Sarnen, 27. März 2024

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes; Stellungnahme.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Für die Einladung zur Vernehmlassung zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetz danken wir Ihnen.

Der Kanton Obwalden anerkennt den vom Bundesrat dargelegten Handlungsbedarf und begrüsst die Vorlage im Grundsatz. Sie bietet eine Chance zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in verschiedenen Bereichen.

Nichtsdestotrotz sehen wir in einigen Bereichen einen Anpassungsbedarf. Hierfür verweisen wir auf die Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) vom 8. März 2024 in der Beilage, welcher wir uns anschliessen. Ergänzend halten wir bezüglich des Bereichs "Arbeitsmarkt" fest, dass wir es zwar begrüssen, dass Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen rechtlich einfordern können. Jedoch muss in diesem Bereich vorgängig geklärt und klar definiert werden, unter welchen Voraussetzungen die Vornahme von welchen konkreten Massnahmen für die Arbeitgebenden verhältnismässig und zumutbar sein soll und ab welchem Zeitpunkt solche Vorkehrungen eingefordert werden können. Wir sind der Ansicht, dass diese Fragen durch den Gesetzgeber zu klären sind und nicht der Justiz überlassen werden sollen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Christoph Amstad
Regierungsrat

Beilage:

- Stellungnahme der SODK vom 8. März 2024

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- Volkswirtschaftsdepartement
- Sozialamt
- Staatskanzlei



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 89 42
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 2. April 2024

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 hat uns Ihr Amtsvorgänger zur Vernehmlassung zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes eingeladen. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Wir begrüssen die beabsichtigten Änderungen des eidgenössischen Behindertengleichstellungsgesetzes. Mit den vorgesehenen Anpassungen kann der Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderung gezielt gestärkt werden. Wir begrüssen insbesondere, dass parallel zur Ausarbeitung der Gesetzesanpassung Schwerpunktprogramme ausgearbeitet wurden, um die Umsetzung zu begleiten.

Nachfolgend stellen wir folgende Anträge für Anpassungen:

- Die Ausführungen zu Art. 12c im Bericht stimmen nicht vollends mit der Formulierung im Gesetzesentwurf überein. Art. 12c ist eine Kann-Bestimmung. Im Bericht wird aber an verschiedenen Stellen von einem Auftrag an Bund und Kantone gesprochen. Die Formulierungen im Bericht sollten im Hinblick auf die weniger verpflichtende Formulierung im Gesetz abgeschwächt werden – die Ausrichtung des Artikels als Kann-Bestimmung ist indes zu begrüssen.
- Art. 14a sieht eine Beschränkung der Fördermassnahmen auf Menschen mit Seh-, Hör- und Sprachbehinderungen vor. Allerdings ist eine solche Beschränkung und eine Nennung von bestimmten Behinderungsarten nicht im Sinn der Behindertengleichstellung. Der entsprechende Artikel ist daher offener zu formulieren.
- Es ist die Schaffung einer Schlichtungsstelle für arbeitsrechtliche Konflikte für kleine Unternehmen vertieft zu prüfen, um aufwändigen Gerichtsverfahren vorzubeugen und eine pragmatische Klärung von Differenzen zu ermöglichen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.



Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident



Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
ebgb@gs-edi.admin.ch

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@sh.ch



Regierungsrat

Eidgenössisches Departement des
Innern
3003 Bern

per E-Mail an:
ebgb@gs-edi.admin.ch

Schaffhausen, 9. April 2024

Vernehmlassung EDI zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung in eingangs genannter Angelegenheit vom 8. Dezember 2023 danken wir Ihnen und nehmen gerne wie folgt Stellung:

Wir schliessen uns der Stellungnahme des Vorstands der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) an.

Ausserdem würden wir es begrüessen, wenn in der Botschaft Angaben zu den finanziellen Folgen ergänzt werden, welche im erläuternden Bericht unter Ziffer 5.2 noch fehlen, da von einem zusätzlichen Personalaufwand für die Kantone auszugehen ist. Dasselbe gilt für die künftigen Schwerpunktprogramme, zu welchen im Bericht ebenfalls keine finanziellen Aussagen gemacht werden. Um Rechtssicherheit zu schaffen, erscheint es uns zudem als wichtig, praxistaugliche Präzisierungen des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit in der noch zu überarbeitenden Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 19. November 2003 (SR 151.31) vorzunehmen.

Für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.



Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "P. Strasser".

Patrick Strasser

Der Staatsschreiber:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Dr. Bilger".

Dr. Stefan Bilger



6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail

Eidgenössische Departement des Innern EDI

3003 Bern

ebgb@gs-edi.admin.ch

Schwyz, 26. März 2024

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrter Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) den Kantonsregierungen die Unterlagen zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG, SR 151.3) zur Vernehmlassung bis 5. April 2024 unterbreitet.

Der Regierungsrat schliesst sich der Stellungnahme des Vorstandes der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) vom 8. März 2024 mehrheitlich an. Der Regierungsrat legt Wert auf eine Umsetzung mit Augenmass, welche bspw. bei Kleinstbetrieben von weniger hohen Anforderungen ausgeht wie bei grossen. Er ist zudem mit dem von der SODK vorgeschlagenen Verzicht auf die vorgesehene Reduktion der Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisation nicht einverstanden. Hier spricht sich der Regierungsrat für den Vorschlag des Bundesrates aus. Aus Sicht des Regierungsrates widerspricht auch die vorgeschlagene Beweislastleichterung nach Art. 9b dem allgemein gültigen Rechtsverständnis, weshalb darauf verzichtet werden soll.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Frau Bundesrätin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rüegsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

Kopie an:

- die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Eidg. Departement des Innern EDI
Generalsekretariat
Eidg. Büro für die Gleichstellung
von Menschen mit Behinderungen
EBGB
Inselgasse 1
3003 Bern

26. März 2024

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 eingeladen, zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen uns wie folgt vernehmen:

1. Vorbemerkung

In den letzten Jahren hat der Kanton Solothurn seine Bestrebungen im Bereich der Behindertengleichstellung intensiviert. In Erarbeitung ist ein Massnahmenplan, der sich am erst 2020 beschlossenen kantonalen Leitbild Behinderung und an den Empfehlungen der UNO-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) orientiert und das Leben von Menschen mit einer Behinderung im Sinne der Gleichstellungspolitik tatsächlich verbessern soll.

Mit Blick auf die staatspolitische Verantwortung ist festzustellen, dass die Kantone bereits heute über genügend Kompetenzen verfügen, die politischen Ziele der Behindertengleichstellung zu erreichen. Die Bundesgesetzgebung soll dazu beitragen, die Verantwortung von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie der Wirtschaft und der Privaten in diesem Bereich zu stärken. Letztlich kann es nicht darum gehen, für jede denkbare Lebenssituation spezifische Vorschriften zu erlassen. Ein solches Regelwerk wäre auch nie vollständig und könnte nicht alle Bedürfnisse befriedigen. Daher plädiert der Kanton Solothurn für eine inhaltlich konsequente Behindertengleichstellungspolitik, die sich insbesondere an den Zielsetzungen der UN-BRK orientiert. Auf Rechtsetzungsebene ist eine die Eigenverantwortung aller Gesellschaftsakteurinnen und -akteure berücksichtigende Regelung anzustreben, die den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und die Vollzugstauglichkeit berücksichtigt. Die vorgeschlagene Teilrevision des BehiG kann diesen Anspruch nicht ganz erfüllen, geht aber insgesamt in die richtige Richtung, insbesondere weil sie auch die vom UNO-Behindertenrechtsausschuss kritisierte mangelnde Umsetzung der UN-BRK und die Forderung nach gesetzlichen Regelungen aufnimmt.

In diesem Sinne begrüsst und unterstützt der Regierungsrat des Kantons Solothurn im Grundsatz die Vorlage des Bundesrates.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 2 Abs. 1:

Wir begrüßen die Anpassung auf den Begriff *Menschen mit Behinderungen*, welcher Behinderung nicht mehr als Eigenschaft einer Person definiert, sondern sie als Wechselwirkung zwischen den betroffenen Personen und existierenden Hindernissen in der Umwelt versteht.

Der Katalog der Begriffe bezüglich der Bedeutung Mensch mit Behinderung wird gegenüber heute erweitert mit den Begriffen *intellektuelle Beeinträchtigungen* sowie *sensorische Beeinträchtigungen*. Letzteres ist die logische Konsequenz zur Anerkennung der Gebärdensprache und der Förderung der Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen. Jedoch erscheint uns der Begriff der *Sinnesbeeinträchtigungen*, der auch in der Botschaft verwendet wird, präziser. In der Botschaft ist abschliessend aufzuzählen, welche Formen von Beeinträchtigungen dieser Begriff umfasst.

Die Aufnahme des Begriffs *intellektuelle Beeinträchtigungen* lehnen wir in dieser Form ab. Im erläuternden Bericht zu Art. 2 Abs. 1 finden sich keine Präzisierungen zu dieser Begriffsaufnahme. Damit ist auch die Abgrenzung zu geistigen Beeinträchtigungen unklar. Tiefere oder einseitig ausgeprägte intellektuelle Fähigkeiten stellen per se noch keine Beeinträchtigung im Sinne von «*Mensch mit Behinderung*» dar. Es gehört zu den Merkmalen jeder funktionierenden Gesellschaft, dass sie Menschen mit unterschiedlichen intellektuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten aufweist. Wir schlagen vor, allgemein den Begriff *kognitive Beeinträchtigungen* zu verwenden.

Antrag: Ersatz von «geistige» und «intellektuelle» durch «kognitive».

Art. 5 Abs. 1:

Die Präzisierungen in diesem Artikel werden begrüsst. Um den Auftrag von Bund und Kantonen besser einzugrenzen, schlagen wir vor, in Abs. 1 von *angemessenen* Massnahmen zu sprechen und eine entsprechende Zielbestimmung für Fördermassnahmen aufzunehmen (analog Kanton Basel-Stadt: §§ 4 Abs. 2 und 5 Abs. 2 baselstädtisches Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen [Behindertenrechtegesetz, BRG; SG 140.500]).

Antrag: «Bund und Kantone ergreifen angemessene Massnahmen, um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Sie sind so auszugestalten, dass Menschen mit Behinderungen eine möglichst selbstbestimmte und selbstverantwortete Lebensführung ermöglicht wird. Den besonderen Bedürfnissen von Frauen mit Behinderungen und weiteren Personen, die von Mehrfachdiskriminierungen betroffen sind, ist Rechnung zu tragen.»

Art. 6 Abs. 3:

Wir begrüßen die Initiative, digitale Dienstleistungen an internationale und nationale Standards der Barrierefreiheit anzupassen, um eine umfassende Zugänglichkeit zu gewährleisten. Die klare Definition dieser Standards zur barrierefreien Gestaltung von Webinhalten und Dokumenten, wie durch Beispiele der WCAG, PDF/UA und EN 301 549 illustriert, ist entscheidend. Sie bieten Anbietenden digitaler Dienste eine konkrete Richtschnur zur Implementierung zugänglicher Technologien. Der Einbezug von Expertinnen und Experten für digitale Barrierefreiheit und von Menschen mit Behinderungen in den Prozess der Vorschriftenerstellung ist unerlässlich, um die Effektivität und Praktikabilität der Richtlinien zu sichern. Darüber hinaus ist es wichtig, Anbietende durch Beratung, Schulung und finanzielle Anreize zu unterstützen, um die Einhaltung der Zugänglichkeitsstandards zu fördern und zu erleichtern.

Art. 12a:

Die Aufzählungen in den Absätzen 1 und 2 erscheinen uns für die Interessensabwägung grundsätzlich geeignet. Wir regen jedoch an, auch die Art und die Bedeutung des in Frage stehenden Anspruchs einzubeziehen:

Antrag (Abs. 1 und 2): Ergänzung der Aufzählungen mit «die Art und die Bedeutung des in Frage stehenden Anspruchs».

Art. 12b:

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die drei Gebärdensprachen als Fördersprachen anerkannt werden.

Art. 14a Abs. 1 Bst. a:

Unter dem Begriff «vorschulisch» wird heute allgemein das Kindergartenalter verstanden. Hingegen entspricht der Begriff «*frühkindlich*» der intendierten Erweiterung des Förderbereichs auf die Frühförderung und somit dem Altersbereich, der mit dem Gesetz angestrebt wird.

Antrag: Ersatz des Begriffs «vorschulisch» durch «frühkindlich».

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Peter Hodel
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatschreiber

Numero
1535

sl

0

Bellinzona
27 marzo 2024

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale dell'interno DFI

ebgb@gs-edi.admin.ch

(in formato Word e in formato PDF)

Risposta alla procedura di consultazione dell'8 dicembre 2023 "Revisione parziale della legge sui disabili"

Onorevole consigliera federale sig.ra Elisabeth Baume-Schneider,
Gentili signore, egregi signori,

vi ringraziamo innanzitutto per averci permesso di esprimere il nostro parere su questa importante procedura di consultazione relativo all'avamprogetto di modifica della legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (LDis). Nel merito vi trasmettiamo la nostra presa di posizione.

Osservazioni generali

L'adesione della Svizzera alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CDPD) nel 2014 ha profondamente cambiato le aspettative e la visione in materia di diritti, uguaglianza e inclusione delle persone con disabilità. Per la prima volta un documento vincolante, e ancora meglio un trattato internazionale, ha formulato in maniera chiara i principi di non discriminazione che nella società avrebbero dovuto da tempo essere acquisiti. Senza più essere confinati ad articoli di legge contenuti nei testi settoriali, la Convenzione ONU ha raggruppato tutti gli ambiti riguardanti l'inclusione sociale e professionale delle persone con disabilità. La Confederazione ha poi adottato la propria visione della politica a favore della disabilità con un documento per gli anni 2018-2021.

Questa revisione parziale della LDis è quindi diretta conseguenza di questo percorso e, a nostro parere, tappa fondamentale, ma non finale. In questa presa di posizione valutiamo il progetto di revisione LDis, ma siamo coscienti che i Cantoni non potranno, in futuro, esimersi dall'essere parte attiva nella definizione dei diritti delle persone con disabilità. I tre punti toccati nel progetto di revisione sono anche figli della valutazione della politica federale in materia di disabilità che ha identificato alcune priorità. Ciononostante i Cantoni, quando si chineranno sulle loro normative, dovranno compiere un'analisi a 360 gradi.

Sebbene la Legge federale potrebbe, nell'ambito della protezione della persona contro gli svantaggi e la discriminazione, avere un'impronta più marcata toccando altri ambiti

e il progetto di revisione essere più ambizioso, il parere dello scrivente Consiglio di Stato non riguarderà tanto gli ambiti che il Consiglio federale ha volutamente deciso di non trattare, quanto piuttosto i tre punti che si è voluto migliorare, quindi prestazioni, lavoro e riconoscimento della lingua dei segni.

In generale il concetto di non discriminazione è già presente nella legislazione svizzera, a partire dalla Costituzione federale (art. 8 cpv. 2). Lo stesso rapporto esplicativo allegato alla consultazione illustra come numerose norme nuove e modificate della LDis più che creare nuovi diritti o nuovi ambiti protetti, specificano e meglio definiscono la protezione che già oggi la legge garantisce. Questa revisione quindi articola e sviluppa le procedure scaturite dai diritti soggettivi oltre a introdurre, con valore più che altro simbolico e promozionale, il riconoscimento delle lingue dei segni.

Gli effetti concreti sui Cantoni e i loro compiti sono limitati, cionondimeno siamo lieti di poter esprimere il nostro parere.

Osservazioni sul titolo della legge e sui singoli articoli

Salutiamo positivamente il nuovo titolo “Legge federale sull’eliminazione di svantaggi nei confronti delle persone con disabilità”, che tiene conto dell’evoluzione terminologica evitando ogni possibile stigmatizzazione. Il giudizio positivo è quindi esteso all’intera legge nella misura in cui introduce la nuova terminologia.

Art. 1 cpv. 2 Scopo

Nessuna osservazione.

Art. 2 cpv. 1 e 6 Definizioni

La definizione di persona con disabilità è mantenuta in senso volutamente ampio circa le limitazioni e gli ostacoli con cui la persona è confrontata. Rispetto alla versione attuale della LDis non vengono citati a titolo di esempio gli ambiti di vita e riteniamo che la formulazione proposta sia pertinente con lo spirito della legge e non comporti ambiguità di interpretazione.

Nell’enumerare le tipologie di disabilità riscontriamo una differenza circa le categorie che, soprattutto statisticamente, sono utilizzate in Ticino nell’ambito dell’istituzionalizzazione nelle strutture riconosciute. Se in Ticino sono utilizzate le categorie psichico e intellettuale, a livello federale si parla di mentale, psichico e intellettuale, con quest’ultimo volutamente distinto dalla disabilità psichica.

Va precisato che in Ticino non esiste correlazione circa le categorie e l’attribuzione del mandato di prestazione e di conseguenza del finanziamento. Inoltre nell’ambito della pianificazione settoriale, che è lo strumento nel quale maggiormente vengono illustrate le statistiche, si constata come la categorizzazione sia sempre più difficile a causa di situazioni poco definite o di poliandicap.

Per questo motivo riteniamo che la differenza di terminologia e di eventuale significato e definizione non crei problemi di sorta, né ponga il rischio di non includere persone con disabilità. Riteniamo che lo spirito della nuova LDis vada al di là delle categorie enunciate. Anche la CDPD, nel suo art. 1, elenca le tipologie di disabilità in una forma diversa rispetto sia al progetto di revisione sia alla situazione in Ticino.

Il capoverso 6 definisce il concetto di “accomodamenti ragionevoli” che, sia in ambito di prestazioni offerte al pubblico sia di rapporto di lavoro, rappresenta il reale cambiamento della Legge e il concetto primario da far valere in presenza di presunte discriminazioni. Riteniamo la definizione corretta.

Art. 3 lett. g Campo d'applicazione

La revisione della LDis introduce un'importante novità estendendo il suo campo di azione a tutti i rapporti di lavoro, quindi non solo della Confederazione in qualità di datore di lavoro, retti dal Codice delle obbligazioni. Si tratta di un passo avanti di particolare importanza che colma una lacuna finora presente e non più giustificabile.

Art. 5 cpv. 1 e 1bis Provvedimenti della Confederazione e dei Cantoni

Il progetto di revisione tiene giustamente conto delle diverse forme di disabilità. Questo riprende l'art. 2 cpv. 1 analizzato in precedenza e il rapporto esplicativo parla di *principali menomazioni*. Ciò rafforza il nostro giudizio circa l'importanza di includere tutte le forme di disabilità senza che l'elenco costituisca un limite, ma accentuando il concetto di diversità delle forme.

Condividiamo inoltre il mantenimento del concetto di doppia discriminazione alla quale possono essere soggette le donne e l'inserimento della partecipazione delle persone con disabilità nell'elaborazione dei provvedimenti. Entrambi i temi sono presenti nella CDPD.

Art. 6 Prestazioni di privati

Nella fornitura di prestazioni viene vietata sia la discriminazione diretta sia la discriminazione indiretta. Di fatto, pur introducendo questo doppio concetto, nulla cambia dal punto di vista legale.

È invece una novità l'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli, la cui definizione è stata enunciata all'art. 2 cpv. 6 e i cui criteri da prendere in conto per la sua valutazione sono illustrati nell'art. 12a.

Il rapporto esplicativo cerca di illustrare la portata della ragionevolezza e l'art. 12a lo farà ulteriormente. Il concetto rimane ampiamente interpretabile e, pur comprendendo che dal punto di vista della persona con disabilità questo possa porre problemi in caso di controversia, il nostro giudizio circa la disposizione rimane favorevole anche in mancanza di un'alternativa più chiara. Per contro solleviamo perplessità quanto alla mancanza di disposizioni sugli accorgimenti in materia di barriere architettoniche. Se è vero che il diritto prevede altre normative sull'accessibilità degli edifici, è altresì legittimo aspettarsi che una legge sull'eliminazione di svantaggi e che combatte la discriminazione sia – a nostro avviso – maggiormente chiara sul principio di accessibilità in senso fisico per le persone con disabilità.

Art. 6a Rapporti di lavoro

L'art. 6a è sostanzialmente il corrispettivo del precedente, ma in tema di rapporto di lavoro. Anche in questo caso è fatto divieto di discriminazione diretta e indiretta e obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli. La disposizione riguarda l'intero rapporto di lavoro, dall'assunzione all'eventuale disdetta.

Il perimetro della protezione in ambito professionale esteso a tutti i rapporti di lavoro, quindi anche di diritto privato, è senza dubbio un traguardo raggiunto. Rimane valido quanto espresso in precedenza circa il concetto di accomodamenti ragionevoli.

Riteniamo che il principio di non discriminazione esteso a ogni tipo di rapporto lavorativo e a tutte le sue fasi sia di principio una buona cosa. D'altra parte questo non è accompagnato da una promozione dell'inclusione in ambito professionale. I datori di lavoro sono confrontati a un giusto obbligo di non discriminazione, ma senza reali stimoli o sostegni ad assumere persone con disabilità. Spingendo all'estremo questa visione, è possibile un effetto dissuasivo nella ricerca di personale: l'obbligo di non discriminazione senza un corrispettivo favorire l'assunzione potrebbe indurre il datore di lavoro a non addentrarsi nella ricerca e assunzione di persone con disabilità per paura di incorrere in comportamenti, seppur presumibilmente involontari, discriminatori. Se anche la fase di ricerca di personale avvenisse senza incorrere in atti discriminatori, il datore di lavoro potrebbe sentirsi più al sicuro assumendo persone senza disabilità. Per questo motivo riteniamo che una revisione della LDis che punti sul tema del lavoro sia da sostenere sebbene, anche in altre normative, andrà ricordato l'altro punto di vista, ovvero la promozione dell'integrazione professionale senza la quale una reale partecipazione delle persone con disabilità nel mondo del lavoro non sarebbe davvero realizzabile.

Art. 8 Diritti soggettivi in materia di prestazioni

In materia di diritti soggettivi riteniamo positivo il nuovo art. 8 cpv. 3 e 4 e l'estensione delle misure che la persona con disabilità discriminata può chiedere al giudice.

Art. 8a Diritti soggettivi in materia di rapporti di lavoro

I diritti soggettivi derivanti dall'art. 6a, trattandosi di rapporti di lavoro anche di carattere privato, non possono che collegarsi con quanto previsto dal Codice delle obbligazioni. Le norme si allineano a quanto previsto dalla Legge federale sulla parità dei sessi (LPar) e pertanto ne condividiamo la sostanza.

Art. 9 Diritto di ricorso e di azione delle organizzazioni di aiuto alle persone con disabilità

Nell'ambito del diritto di ricorso e di azione delle organizzazioni, la formulazione specifica tale diritto quando trattasi di lesione della personalità. Questo a detta del rapporto esplicativo riprende quanto previsto dal Codice di procedura civile. Ad una prima lettura il riferimento alla lesione della personalità sembrerebbe escludere una serie di ambiti quali, ad esempio, le barriere architettoniche. Tuttavia lo stesso rapporto specifica che "le organizzazioni potranno di norma far valere tutti i diritti previsti dalla LDis rivista". È quindi a nostro parere importante che il campo di azione delle

organizzazioni che, ricordiamo, sono designate dal Consiglio federale e quindi valutate in maniera positiva circa la loro capacità e importanza, non sia nella pratica ristretto da questa revisione legislativa.

Art. 9a Procedura riguardanti i rapporti di lavoro

L'articolo specifica la procedura in caso di rifiuto di assunzione o disdetta ritenuta discriminatoria. L'analogia con la LPar conferisce coerenza nell'ambito del tema delle discriminazioni. Per questo motivo non abbiamo osservazioni né obiezioni.

Art. 9b Alleviamento dell'onere della prova

L'articolo distribuisce l'onere della prova cercando di equilibrare le due parti eventualmente contendenti. Investire dell'onere della prova in ambito di accomodamenti ragionevoli la persona che percepisce discriminazione rende difficile un esito positivo per quest'ultima. Infatti la conoscenza che la persona dovrebbe avere circa la situazione, anche finanziaria, della parte opposta è difficilmente immaginabile. Perciò il concetto di verosimiglianza e l'alleviamento dell'onere fungono da riequilibrio e sono anche coerenti con le disposizioni contenute nella LPar. Non abbiamo quindi osservazioni né obiezioni.

Art. 10 cpv. 1 Gratuità della procedura

Nessuna osservazione.

Art. 11 cpv. 2 Principi generali

Nessuna osservazione.

Art. 12a Accomodamenti ragionevoli

Nell'enumerare i criteri, non cumulativi, da prendere in considerazione per valutare la proporzionalità degli accomodamenti ragionevoli, il progetto ritiene, giustamente, che essi non siano e non possano essere esaustivi. L'espressione "in particolare" è quindi corretta e consente, nell'evoluzione, di considerare criteri ad oggi magari sottostimati. Al capoverso 1, lett. b, nell'ambito dell'accesso a prestazioni si considera "il numero di persone che ricorrono alla prestazione". Il concetto stesso di ragionevolezza porta a concludere che la quantità di potenziali utilizzatori di una prestazione sia elemento essenziale per il dovere di provvedere ad accomodamenti. Riteniamo dal punto di vista legale, anche a seguito di quanto detto nel paragrafo precedente, corretto questo sviluppo della norma. Tuttavia ci preme sottolineare l'aspetto umano e personale della percezione di una discriminazione, che anche sviluppandosi in rivendicazioni comunitarie, può essere in partenza fortemente soggettivo e intimo. Si tratta qui degli accomodamenti di cui all'art. 6 cpv. 2, pertanto prestazioni ad uso della società e non bisogni propriamente individualizzati o relazioni di tipo professionale, ciononostante il sentimento della persona con disabilità, frutto anche di un percorso di discriminazioni, di fronte alla necessità che il numero di persone che ricorrono alla prestazione sia "sufficiente", può risultare destabilizzato.

Art. 12 b Lingue dei segni svizzere riconosciute

Art. 12 c Promozione delle lingue dei segni

Il 30 ottobre 2022 il popolo ticinese ha accolto con l'86.2 % di voti favorevoli l'iscrizione nella Costituzione cantonale del riconoscimento della lingua dei segni. Il Ticino è stato il terzo Cantone a procedere in tal senso e un passo avanti a livello federale è visto positivamente. Nel nostro Cantone stiamo operando in modo da rendere incisivo e concreto l'articolo costituzionale votato allo scopo di allontanarsi da uno spirito unicamente simbolico. La tematica è molto simile a quanto si riscontra con la proposta di nuovo articolo 12 b. Il Consiglio federale nel suo rapporto parla di *natura dichiarativa* il cui scopo è dare visibilità e rilevanza.

Riteniamo che la promozione delle lingue dei segni svizzere debba essere rafforzata. L'iscrizione nella LDis, seppur positivo, è così come proposto troppo debole e non fissa obiettivi concreti né misure vincolanti che davvero favoriscano la promozione.

Siamo coscienti delle numerose implicazioni che il riconoscimento delle lingue dei segni comporta (di natura amministrativa, legale, ecc.) ma riteniamo altresì che la normativa proposta, anche completata dall'art. 14a, sia ampiamente insufficiente per una reale concretizzazione degli obiettivi posti dalla CDPD riguardo alla partecipazione inclusiva e senza barriere ma anche dalle rivendicazioni della comunità delle persone sorde. L'assenza di qualsivoglia obbligo per la Confederazione di agire nel senso di promozione e soprattutto non discriminazione al di là di quanto previsto dal nuovo art. 14, conferisce al concetto di *natura dichiarativa* un significato negativo e di marcato disimpegno.

Art. 13 cpv. 1 e 1bis Provvedimenti nel settore del personale

La normativa riguarda la Confederazione in quanto datore di lavoro. Non abbiamo osservazioni in merito.

Art. 14 Accessibilità e comunicazione

L'elemento dell'art. 14 che riteniamo importante sottolineare è l'estensione degli obblighi di comunicazione adattata all'insieme delle persone con disabilità. Rispetto alla formulazione attuale che individua gruppi di persone più o meno ben definiti, si raggiunge ora la consapevolezza dell'eterogeneità della disabilità e della complessità delle modalità comunicative che rende molto difficile categorizzare. Ci aspettiamo quindi che nella pratica questo articolo venga applicato nel senso più largo possibile.

Art. 14a Provvedimenti di promozione nei settori della formazione, della comprensione e della lingua

Valutiamo positivamente le piccole estensioni di ambito di intervento.

Art. 23 Aiuti finanziari

Nessuna osservazione.

RG n. 1535 del 27 marzo 2024

Legge sulle lingue

Art. 8 cpv. 1bis

Concordiamo infine che la Legge debba espressamente stabilire che l'uso della lingua dei segni è ammessa nell'ambito delle deliberazioni alle Camere federali.

In conclusione, ringraziamo per l'attenzione che vorrete dedicare alle nostre osservazioni e confermiamo la disponibilità dell'Ufficio competente nel fornire ulteriori indicazioni (Ufficio degli invalidi, signor Christian Grassi, tel. 091 814 84 13).

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, l'espressione della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Raffaele De Rosa

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (dss-dasf@ti.ch)
- Ufficio degli invalidi (christian.grassi@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Departement des Innern
Frau Elisabeth Baume-Schneider
Bundesrätin
3003 Bern

Frauenfeld, 26. März 2024
207

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf für die Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG; SR 151.3).

1. Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen die sprachlichen und materiellen Anpassungen des BehiG als wichtige Massnahmen zur Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Bereich der Arbeit, in Bezug auf Dienstleitungen und zur Anerkennung der Gebärdensprache.

2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Abs. 2

Wir befürworten, dass Menschen mit Behinderungen ihren Wohnort frei wählen können und damit im Kontext der verfassungsrechtlich garantierten Niederlassungsfreiheit keine Benachteiligung erfahren. Zudem soll ihnen durch geeignete ambulante Unterstützung die freie Wahl der Wohnform ermöglicht werden, wie es die Motion SGK-N 18.3716 fordert. Soll über die spezifische Zielgruppe des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26) hinaus die

2/3

freie Wahl der Wohnform gefördert werden, ist dies zu konkretisieren und die Zuständigkeit von Bund und Kantonen zu definieren.

Art. 3 lit. g

Wir unterstützen, dass der Geltungsbereich des BehiG über die Arbeitsverhältnisse beim Bund hinaus auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse sowie auf öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse der Kantone und Gemeinden ausgedehnt wird. Dies leistet einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung.

Art. 6a

Das BehiG unterscheidet weiterhin zwischen Benachteiligungsverbot und Diskriminierung. Das Benachteiligungsverbot gilt gemäss BehiG bezüglich des Zugangs zu Bauten, Anlagen und zu öffentlichen Verkehrsmitteln oder der Inanspruchnahme von Aus- und Weiterbildungen. Der Begriff der Benachteiligung wird in Art. 2 Abs. 2 bis Abs. 5 BehiG definiert. Demgegenüber fehlt eine Definition des Begriffs der Diskriminierung, der neu auch für Arbeitsverhältnisse von Bedeutung ist. In Art. 6a Abs. 1 BehiG wird das Diskriminierungsverbot statuiert und in Art. 6a Abs. 2 BehiG den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auferlegt. Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Diese unterschiedliche Begriffsverwendung birgt das Risiko von Rechtsunsicherheit bei der Rechtsanwendung und -durchsetzung. Das wird sich sowohl zum Nachteil der Menschen mit Behinderung, aber auch der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auswirken. Es sollte daher dringend eine Begriffsklärung herbeigeführt werden.

Art. 8a

Art. 8a BehiG definiert die Rechtsansprüche im Kontext der Arbeitsverhältnisse. Bei einer drohenden oder bestehenden Diskriminierung kann dies vor Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde geltend gemacht werden. Damit wird ein individualisiertes Vorgehen statuiert, wodurch allerdings strukturelle Problematiken, die sich im Kontext der Arbeitsverhältnisse von Menschen mit Behinderung ergeben, nicht gelöst werden. Gemäss Evaluation des BehiG der Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW (2015, S. 212) wird in diesem Kontext festgestellt, dass Gleichstellung auch bedeuten würde, dass Arbeitgebende ein Umfeld schaffen, das es erlaubt, Menschen mit Behinderung aufzunehmen. Andere Länder kennen Zielvorgaben für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen als Instrument, um die Gleichstellung voranzutreiben. Mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf wird betroffenen Personen die Geltendmachung ihrer

3/3

Rechte ermöglicht, jedoch nicht an den strukturellen Rahmenbedingungen zur Umgestaltung der Arbeitswelt zugunsten der Integration von Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen angesetzt. In diesem Kontext ist auf Art. 27 Abs 1. lit. h des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK; SR 0.109) zu verweisen, wonach die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im privaten Sektor durch geeignete Strategien und Massnahmen zu fördern ist.

Art. 12 a

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sollen nach Art. 6a Abs. 2 BehiG verpflichtet werden, „angemessene Vorkehrungen“ zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. In Art. 12a BehiG wird erläutert, wie Unternehmen, die sich weigern, „angemessene Vorkehrungen“ nach Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 BehiG zu treffen, durch Gerichte und Verwaltungsbehörden zu beurteilen sind. Wir würden es begrüßen, wenn der Begriff der „angemessenen Vorkehrungen“ präzisiert und auch Art. 12a BehiG eine Präzisierung erfahren würde. Auf der Basis des Gesetzesentwurfs besteht eine erhebliche Rechtsunsicherheit im Bereich der Rechtsanwendung und der Rechtsdurchsetzung. Die Präzisierungen sollten dazu dienen, einen praktikablen Rahmen für die Festlegung verhältnismässiger Massnahmen zu stecken.

Art. 14a Abs. 1 lit. a

Wir beantragen, die beiden Begriffe „vorschulisch“ oder „Vorschule“ mit „frühkindlich“ zu ersetzen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates


Der Staatsschreiber







Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)
Generalsekretariat
Inselgasse 1
3003 Bern

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 eröffnete das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) die Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz [BehiG]; SR 151.3) bei den Kantonsregierungen, den politischen Parteien, den Dachverbänden der Gemeinden, Städten und Berggebieten, den Dachverbänden der Wirtschaft sowie bei den interessierten Kreisen.

Geplant ist gemäss erläuterndem Bericht, dass das teilrevidierte BehiG am 1. Januar 2027 in Kraft treten soll. Der Regierungsrat bedankt sich beim EDI für die Möglichkeit, im Rahmen dieses Vernehmlassungsverfahrens Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat begrüsst die Vorlage im Grundsatz, weist aber darauf hin, dass «insieme Schweiz», die Dachorganisation für Menschen mit Behinderung, von der Vorlage enttäuscht ist. Wir stellen fest, dass der erläuternde Bericht an diversen Stellen inkonsistent ist. So erwähnt der Bericht etwa auf Seite 23, dass Artikel 6 Absatz 2 E-BehiG auf die Artikel 11 ff. BehiG veweise, was aber effektiv (leider) nicht der Fall ist. Auch die Erläuterungen auf Seite 29 zu Artikel 11 Absatz 2 E-BehiG sind unverständlich. Wir fragen uns, ob der Begriff «Behinderte» nicht besser durch «Menschen mit Behinderung» (Behinderung im Singular, nicht Plural) zu ersetzen ist. Auch die Bezeichnung «Behindertengleichstellungsgesetz» müsste man konsequenterweise fallenlassen. Wir schlagen demzufolge den Namen «Gesetz für Menschen mit Behinderung (GMB)» vor, dies in Anlehnung an diverse, bereits in Kraft gesetzte kantonale Erlasse.

Die Volkswirtschaftsdirektion sieht ihre Aufgabe darin, die Auswirkungen der vorliegenden Teilrevision des BehiG auf die Unternehmen und die Volkswirtschaft zu beurteilen. Es erscheint zentral, dass in der Vorlage - abgestimmt auf den Einzelfall - «angemessene Vorkehrungen» zum Schutz vor Benachteiligung im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis verlangt werden können. Im Gegensatz zum Arbeitnehmer- und Gesundheitsschutz, wo die Durchsetzung der Interessen der Arbeitnehmenden durch ein Arbeitsinspektorat erfolgt, werden es im vorliegenden Fall jedoch die betroffenen Personen selbst sein, die ihre Interessen - gestützt auf dieses Gesetz - durchsetzen. Für die Unternehmen sind die Auswirkungen der Teilrevision deshalb nur sehr vage bekannt, wie auch der erläuternde Bericht an vielen Stellen offen zugibt. In Verbindung mit der Erleichterung der Beweislast dürfte wohl in zahlreichen Gerichtsverfahren festzustellen sein, ob eine Diskriminierung tatsächlich vorliegt und eine solche mit verhältnismässigem Aufwand beseitigt werden kann. Es ist zu befürchten, dass mit dieser Vorlage ein «Bürokratiemonster» geschaffen wird. Es erscheint aus volkswirtschaftlicher Betrachtungsweise fahrlässig, sich für eine Vorlage auszusprechen, deren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft - wie selbst in der Regulierungsfolgeabschätzung erwähnt - nur schwer abzuschätzen sind. In der Schweiz sind bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen bereits beträchtliche Fortschritte erzielt worden und gemäss Bericht ist die Arbeitsmarktbeteiligung in der Schweiz im internationalen Vergleich eine der höchsten. Zusammengefasst geht es hier aus volkswirtschaftlicher Sicht um die Abwägung von Interessen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Situation von Menschen mit Behinderungen durch eine Teilrevision des BehiG im Einzelfall verbessert. Gleichzeitig kommen aber auf Arbeitgebende und Unternehmen unbestritten Kosten in ungeklärter Höhe sowie Aufwand in potenziell hohem Ausmass zu. Über deren Verhältnismässigkeit zu den eingeforderten Massnahmen dürfte man sich vermutlich auch vor Gericht unterhalten. Es sollte nicht das Ziel der Vorlage sein, Verbesserungen für eine Bevölkerungsgruppe auf Kosten und zum potenziellen wirtschaftlichen Nachteil von Arbeitgebenden und Unternehmen zu erzielen. Aus diesem Grund ist diese wenig austarierte Teilrevision aus volkswirtschaftlicher Sicht in dieser Form abzulehnen und eine entsprechende Überarbeitung zu empfehlen.

Im Folgenden orientieren wir uns bei der Stellungnahme an den in der Entwurfsfassung neu vorgeschlagenen konkreten Gesetzesänderungen und -ergänzungen und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Artikel 1 Absatz 2

Der Regierungsrat unterstützt die Aufnahme des Begriffs der Gleichberechtigung und die Ausweitung des Zweckartikels in Bezug auf die Wahl der Wohnform sowie den Zugang zu Dienstleistungen. Letzteres erscheint insbesondere im Zusammenhang mit der fortschreitenden Digitalisierung als unverzichtbares Element der Gleichberechtigung. Beim Begriff «... ihre Wohnform zu wählen...» gilt es zu prüfen, ob diese freie Wahl der Wohnform nicht mit dem Begriff «... eine angemessene Wohnform...» zu ergänzen wäre.

Artikel 2 Absatz 1 und 6

Der Regierungsrat begrüsst Absatz 6, worin der Begriff der angemessenen Vorkehrungen definiert wird, ausdrücklich. Gemäss erläuterndem Bericht sind damit Massnahmen gemeint, die in einem konkreten Fall geeignet sind, Benachteiligungen einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters zu

verhindern, zu beseitigen oder zu verringern, und die zugleich für den Arbeitgeber keine unzumutbare oder unbillige Belastung darstellen. (...) Stellen erforderliche Vorkehrungen eine unzumutbare oder unbillige Belastung dar, handelt es sich nicht um eine Diskriminierung, wenn der Arbeitgeber oder das betroffene Unternehmen darauf verzichtet, sie umzusetzen. Wir erwarten, dass das Gesetz später dann auch so angewendet wird. Oder wie es im erläuternden Bericht zutreffend heisst (s. S. 26): «... Angemessene Vorkehrungen sind darauf ausgerichtet, in einer konkreten Situation im Rahmen des Mach- und Zumutbaren Benachteiligungen abzubauen. Sie verlangen nicht, dass die Zugänglichkeit des Arbeitsumfeldes bzw. ein inklusives Arbeitsumfeld generell sichergestellt ist.»

Artikel 3 Buchstabe g

Hierzu formulieren wir unsere Erwartung, wonach Arbeitsverhältnisse nach kommunalem Recht nicht dazu führen dürfen, dass kleine oder/und finanzschwache Gemeinden zu unverhältnismässig kostenintensiven Massnahmen zur Aufhebung oder Beseitigung von diskriminierenden Benachteiligungen verpflichtet werden können, die ihre finanziellen Möglichkeiten über Gebühr beanspruchen würden. Es sei denn, dass sich z. B. die Invalidenversicherung (IV) zu einem finanziell massgeblichen Teil an den zu treffenden Massnahmen beteiligen würde.

Artikel 5 Absatz 1

Der Begriff «Massnahmen» ist durch «angemessene Massnahmen» zu ergänzen. Der Begriff «von Frauen mit Behinderungen» ist mit «von Menschen mit Behinderungen» zu ersetzen.

Artikel 8a Absatz 2

Der erste Satz soll umformuliert werden in: «Wird die Ablehnung einer Anstellung oder die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses diskriminierend begründet, so ...» oder in: «Stellt allein eine Behinderung der Grund für die Ablehnung einer Anstellung oder für eine Kündigung eines Arbeitsverhältnisses dar, so ...».

Artikel 10 Absatz 1

Das Wort «und» ist zu streichen, weil es unnötig ist.

Artikel 11 Absatz 2

Der Artikel bezieht sich auf Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe d (und nicht auf Art. 8 Abs. 2 Bst. d).

Artikel 12c

Die hier gewählte «kann»-Formulierung erachten wir als zu schwach. Es sollte heissen: «Bund und Kantone fördern die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und ihrer kulturellen Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen gehörlosen und hörenden Menschen.»

Artikel 13 Absatz 1

Wir plädieren hier für diese Formulierung: «Die öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber (wie Bund, Kantone und Gemeinden) sorgen für Chancengerechtigkeit (statt Chancengleichheit) für Menschen mit Behinderungen.» Begründung: Gleichheit zu erreichen, ist ein utopischer Ansatz, weshalb die öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber dazu zu verpflichten sind, mindestens für gerechte Chancen zu sorgen.

Artikel 14a Absatz 1

Die hier gewählte «kann»-Formulierung erachten wir als zu schwach. Es sollte heissen: «In Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung und zur Kulturförderung des Bundes unterstützt der Bund: ...» Im Weiteren schlagen wir vor, dass der Begriff der «vorschulischen Förderung» in Buchstabe a ersetzt wird durch «frühkindlich», um Unschärfen mit den kantonalen Bildungsgesetzen zu vermeiden, denn dort ist mit «vorschulisch» in der Regel die Eingangs- bzw. Kindergartenstufe gemeint.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Altdorf, 28. März 2024



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Urs Janett

Der Kanzleidirektor

Roman Balli



Madame
Elisabeth Baume-Schneider
Cheffe du Département fédéral de
l'intérieur (DFI)
Inselgasse 1
3003 Berne



Date **20 MAR. 2024**

Procédure de consultation : révision partielle de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes en situation de handicap

Madame la conseillère fédérale,

Le canton du Valais vous remercie pour votre invitation du 8 décembre 2023 à participer à la procédure de consultation susmentionnée et vous fait part ci-après de sa détermination.

Le Gouvernement valaisan se félicite que la LHand élargisse son champ d'application au domaine des rapports de travail et qu'elle reconnaisse les langues des signes française, allemande et italienne comme des langues nationales. Il salue également le fait que la participation des personnes concernées soit introduite à l'art. 5 al. 1^{bis}.

En ce qui concerne la terminologie générale, nous proposons deux modifications :

1. remplacer en français « personnes handicapées » par « personnes en situation de handicap » dans l'ensemble de la LHand. En effet, la terminologie « personnes handicapées » est ressentie comme stigmatisante d'une part et, d'autre part, elle reste orientée vers une conception médicale du handicap au détriment d'une vision sociale du handicap qui varie en fonction des obstacles rencontrés ;
2. remplacer le terme d'«incapacité» par celui d'«atteinte» à l'art. 2 al. 1 et de rajouter les personnes neurodivergentes.

Nous approuvons la volonté d'interdire la discrimination directe et indirecte dans le cadre des rapports de travail privé et public et dans les prestations de services privés destinées au public. Nous proposons de parler d'«inégalité» plutôt que de « discrimination », dont le champ d'application est plus restrictif, et d'interdire toute inégalité de manière générale. C'est l'option qu'a adoptée le Valais lors de la révision de la Loi sur l'inclusion et les droits des personnes en situation de handicap (art. 35b, LDIPH) qui est entrée en vigueur en 2022.

En matière de rapports de travail, la protection contre la discrimination est surtout renforcée au niveau des conséquences juridiques. Nous regrettons que des mesures concrètes pour les employeurs soient absentes du présent projet. Garantir l'accès au marché du travail des personnes en situation de handicap soulève la question des coûts pour les adaptations des postes de travail et les éventuels soutiens nécessaires. Des mesures incitatives devraient être proposées notamment en coordination avec les prestations de l'Assurance-Invalidité, tant à l'attention des personnes concernées et que des employeurs.

L'introduction de la reconnaissance des trois langues des signes française, allemande et italienne est une avancée pour l'égalité des droits des personnes sourdes et malentendantes. Nous proposons de remplacer à l'art. 12c le terme « peuvent » encourager la promotion de la langue des signes par le terme « doivent » encourager et que les soutiens de la Confédération évoqués à l'art. 14a soient détaillés dans l'OHand.

Au niveau de l'art. 14a, nous proposons de remplacer le terme « préscolaire » par celui de « précoce », afin qu'il soit plus clair qu'il s'agit bien d'un encouragement précoce sans référence à l'entrée en scolarité.

A l'article 22 al. 1 de la LHand, le délai de 20 ans après l'entrée en vigueur de la loi pour la mise en conformité des installations de transports publics reste inchangé. Nous suggérons de fixer un nouveau délai et de mentionner les financements possibles au regard des spécificités cantonales, telles que l'étendue du territoire et la topographie des cantons alpins.

D'une manière générale, le canton du Valais salue la volonté de la révision de la LHand de favoriser l'égalité des droits. Il craint toutefois que le projet tel qu'il se présente ne polarise les positions des milieux économiques et des personnes en situation de handicap et qu'il n'atteigne pas le but recherché, à savoir notamment un accès au marché de l'emploi de manière égalitaire.

En vous remerciant de nous avoir donné l'occasion de nous prononcer sur ce sujet, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'assurance de notre parfaite considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président


Christophe Darbellay



La chancelière


Monique Albrecht

Copie à ebqb@qs-edi.admin.ch

Madame la Conseillère fédérale
Elisabeth Baume-Schneider
Cheffe du Département fédéral de
l'intérieur (DFI)
Inselgasse 1
3003 Berne

*Par courrier et courriel (en versions word et
pdf) : ebgb@gs-edi.admin.ch*

Réf. : 23_COU_7518

Lausanne, le 27 mars 2024

Réponse à la consultation sur l'avant-projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand)

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 8 décembre 2023, le Conseil d'Etat a été invité à prendre position sur l'avant-projet cité en titre, ce dont il vous remercie.

S'il partage les objectifs d'inclusion poursuivis par cet avant-projet, le Conseil d'Etat a néanmoins plusieurs remarques et demandes de précisions à formuler.

En premier lieu, le Conseil d'Etat regrette que cette révision ne soit pas l'occasion de moderniser le champ sémantique de la LHand en utilisant le terme de « personne en situation de handicap » en lieu et place de « personne handicapée ».

Il souligne que l'avant-projet proposé passe sous silence plusieurs domaines de la vie quotidienne qui auraient mérité une prise en considération, parmi lesquels la culture, les formes d'habitat et du choix du lieu de vie, l'accès aux soins de qualité ou la participation.

De manière générale, le Conseil d'Etat salue la reconnaissance des langues des signes suisses (Art.12b), et le fait d'étendre l'encouragement à la formation préscolaire (encouragement précoce, Art.14a al.1) qui contribue positivement à l'édification d'une société plus inclusive. Néanmoins, il constate que l'avant-projet de loi est essentiellement orienté sur les mesures pour les personnes présentant une déficience physique ou sensorielle et très peu sur des mesures pour des personnes en situation de déficience intellectuelle et/ ou avec problèmes de santé mentale. A titre d'exemple, la section 3a promeut la langue des signes mais pas les outils de communication adaptés aux personnes présentant une déficience intellectuelle (méthode FALC, facile à lire et à comprendre).

De manière spécifique, le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes :

- **Art 1 et 2 champ sémantique**

Plusieurs formulations germanophones nuisent au texte proposé, à l'art.1, al.2 « *égalité avec les autres* » ainsi qu'à l'art. 2, al.1 et 6. « l'interaction avec *diverses barrières* peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à la société, ... ».

- **Art. 6**

- **notion d'«aménagements raisonnables»**

La notion d'aménagements raisonnables telle que décrite dans l'avant-projet est une notion vague (« modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée »). Elle ne précise pas suffisamment ses modalités d'interprétation. Elle devrait, par conséquent, être davantage clarifiée dans la définition ou tout au moins dans le message du Conseil fédéral.

De plus, l'obligation pour un prestataire de devoir motiver par écrit le refus d'un aménagement raisonnable suscite également des inquiétudes concernant des lourdeurs administratives et/ou juridiques.

- **accessibilité des prestations**

Pour le Conseil d'Etat, l'avant-projet gagnerait en clarté en définissant mieux la notion de « prestataires de service ». La volonté que les prestations numériques soient accessibles aux personnes en situation de handicap est saluée. Toutefois, il serait opportun de préciser dans le message du Conseil fédéral que l'enseignement à distance ne fait pas partie des prestations visées.

- **Art. 6a, 8a, 9a : renforcement de la protection dans le domaine du travail avec l'interdiction directe et indirecte de discrimination (qualité pour agir, allègement du fardeau de la preuve)**

L'insertion sur le marché de l'emploi est davantage un travail de conviction que d'obligations et ce quelles que soient les démarches juridiques possibles. Dans ce sens, le Conseil d'Etat considère que sans mesures incitatives financières de la Confédération et sans mesures de soutien dans le cadre de l'intervention précoce, il sera difficile de réaliser l'égalité dans ce domaine.

Le projet mis en consultation prévoit des mesures contraignantes pour les employeurs, en termes d'aménagements des lieux de travail et des conditions de travail, de manière à éliminer toute forme d'inégalité ; ces mesures risquent d'engendrer des coûts y compris pour l'Etat employeur. Il paraît donc surprenant, au Conseil d'Etat, que le rapport explicatif indique qu'il n'y a pas de conséquences financières pour les cantons.

Le renforcement de la protection des personnes en situation de handicap au niveau du droit procédural est une nouveauté dans le domaine des rapports de travail des personnes en situation de handicap dont les conséquences concrètes pour les employeurs sont inconnues. Les principes des nouveaux droits octroyés aux personnes en situation de handicap sont, néanmoins, très similaires à ceux existant dans la Loi sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg). Pourtant, l'avant-projet ne prévoit pas de plafonnement du montant de l'indemnité en cas de discrimination à l'embauche pour les personnes en situation de handicap alors que le plafonnement existe dans la Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg). Il serait judicieux que le Conseil fédéral explique à tout le moins cette différence de traitement, voire qu'il plafonne également les montants dans la LHand.

Le Conseil d'Etat relève qu'il existe des cas où un handicap constitue un obstacle incontournable à l'obtention d'un emploi (par exemple dans certaines fonctions de police) et que ce n'est alors pas discriminer la personne que de refuser de l'embaucher, même si c'est précisément en raison de son handicap. Le message pourrait apporter des précisions utiles dans ce sens, de manière à éviter des procédures judiciaires vouées à l'échec.

En ce sens également, le Conseil d'Etat regrette que ne soit pas prévue la création ou la sollicitation d'un organe d'arbitrage ou de médiation pour éviter d'entrer automatiquement dans des logiques de litige.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ce courrier, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER a.i.



François Vodoz

Copies

- OAE
- DSAS



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail
Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
Inselgasse 1
3011 Bern

Zug, 26. März 2024 sa

**Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)
Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 haben Sie uns eingeladen, bis am 5. April 2024 in oben genannter Angelegenheit eine Vernehmlassungsantwort einzureichen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns gerne wie folgt:

I. Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüßen die Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes im Grundsatz. Menschen mit Behinderung sollen gleichgestellt und selbstbestimmt leben und am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilnehmen können. Die Teilrevision kommt diesem Ziel einen Schritt näher. Besonders begrüßen wir eine Ausweitung des Schutzes vor direkten und indirekten Diskriminierungen bei privaten Arbeitsverhältnissen und Dienstleistungen. Weitere Schritte zur Erreichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung sind nötig und sollen in anderen Bereich und Gesetzen weiter angestrebt werden.

Im Gegensatz zu den Kantonen, die bei der Erarbeitung ihrer Behindertengleichstellungsgesetze Menschen mit Behinderungen einbeziehen, hat der Bund auf den Einbezug Betroffener verzichtet. Um wirkungsvolle gesetzliche Massnahmen gegen die Diskriminierung zu ergreifen, die Menschen mit Behinderung erfahren, wäre deren Einbezug zwingend erforderlich. Art. 4 Abs. 3 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention BRK) sieht dies explizit vor und auch der revidierte Art. 5 Abs. 1^{bis} BehiG fordert dies nun. Deshalb ist das Vorgehen in der Erarbeitung des Entwurfes nicht befriedigend.

II. Anträge und Begründungen

Art. 2 Abs. 1

Antrag:

Die Definition sei zu überprüfen und enger zu fassen. Die inhaltliche Orientierung am ATSG sei beizubehalten, jedoch zeitgemässer zu formulieren. Das Wort geistig sei mit kognitiv zu ersetzen. Anstelle vom Plural Menschen mit Behinderungen sei der Singular Menschen mit Behinderung zu verwenden.

Begründung:

Eine engere Definition ist erforderlich, da mehrere kantonale Gesetze auf die Begriffsdefinition im BehiG referenzieren und es eine Unschärfe zu verhindern gilt. Eine Ausweitung mit ungenügend bestimmten Begriffen, wie intellektuelle Beeinträchtigungen, scheint nicht zielführend. Eine inhaltliche Orientierung am ATSG ist zu empfehlen. Ansonsten entsteht eine Situation mit unklaren Rechtsansprüchen, u.a. mit unvorhersehbaren Folgen für die Kantone. Ein schwammiger Behinderungsbegriff, der nicht anschlussfähig zur bestehenden Rechtsordnung ist, dient auch den betroffenen Personen nicht.

Geistige Beeinträchtigung sei mit dem zeitgemässen Begriff kognitive Beeinträchtigung zu ersetzen. Die kognitiven Fähigkeiten des Menschen beschreiben seine Fähigkeit, Signale aus der Umwelt wahrzunehmen und weiterzuverarbeiten. Im Gegensatz dazu besteht die Auffassung, dass der Geist des Menschen, im Sinne seiner geistigen Individualität zu verstehen ist. Weshalb sich in Fachkreisen der Begriff kognitive Beeinträchtigung anstelle geistiger Beeinträchtigung durchsetzt. Der Begriff geistige Beeinträchtigung wird von den Betroffenen als stigmatisierend wahrgenommen.

Art. 2 Abs. 6

Antrag:

Diese Bestimmung sei zu präzisieren, eventualiter zu ergänzen mit «und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können».

Begründung:

Die Einführung der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» ist ein wichtiges Element in der Teilrevision. Mit dem unscharfen Begriff «unzumutbare Belastung» wird versucht, den Begriff «angemessene Vorkehrungen» zu konkretisieren. Dies gelingt unzureichend, weshalb eine Konkretisierung und Ergänzung notwendig ist.

Art. 5 Abs. 1

Antrag:

Der zweite Satzteil «sie tragen dabei den unterschiedlichen Behinderungen und den besonderen Bedürfnissen von Frauen mit Behinderungen Rechnung» sei zu streichen.

Begründung:

Durch diese Änderung entfällt die unnötige Differenzierung, ob Frauen bereits, weil sie Frauen sind, Benachteiligungen erleiden.

Art. 5 Abs. 1bis

Antrag:

Es sei der Zusatz «in angemessener Form» zu streichen und mit «bei der Entwicklung und Umsetzung» zu ersetzen.

Begründung:

Beim Ergreifen von Massnahmen für Menschen mit Behinderung ist der Einbezug von Selbstbetroffenen unabdingbar. Der Begriff in angemessener Form relativiert dies unnötigerweise. Selbstbetroffene sind bei der Entwicklung und bei der Umsetzung miteinzubeziehen und dies soll im Gesetz entsprechenden Ausdruck finden. Damit wird die entsprechende Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 3 BRK eingehalten.

Art. 6a Abs. 1

Antrag:

Es sei zu prüfen, wie in Bezug auf die Entlohnung von Menschen im zweiten Arbeitsmarkt und mit leistungsangepassten Löhnen im ersten Arbeitsmarkt umzugehen sei. Wir regen an, dies im Rahmen der Verordnung zu regeln.

Das Wort Stellenbesetzung sei zu streichen und der Artikel folgendermassen anzupassen: «...weder direkt noch indirekt diskriminiert werden, insbesondere bei den Anstellungs- und Arbeitsbedingungen, der...» und Art. 9a Abs. 1 und 2 sind konsequenterweise zu streichen (vgl. Antrag zu Art. 9a).

Begründung:

Die Umsetzung in Bezug auf die Diskriminierung bei der Entlohnung ist für die Tagesstruktur mit Lohn im zweiten Arbeitsmarkt und für leistungsangepasste Löhne im ersten Arbeitsmarkt zu prüfen.

Es soll weiterhin möglich sein, im Rahmen von Tagesstrukturen mit Lohn und oder im ersten Arbeitsmarkt leistungsangepasste Löhne festzulegen. Ansonsten verlieren viele Menschen mit Behinderung die Möglichkeit, am Arbeitsleben teilzunehmen. Wir regen an, dies im Rahmen der Verordnung zu regeln.

Der Schritt der Stellenbesetzung ist in der Liste der Aufzählung von Art. 6a Abs. 1 zu streichen. Ebenso zu streichen sind in der Folge Art. 9a Absätze 1 und 2.

Die Gestaltung der Stellenbesetzung resp. der Rekrutierung ist ein zentrales Element eines liberalen Arbeitsrechts, zu dem sich die Schweiz seit Jahrzehnten bekennt. Es ist dem Arbeitgeber zu überlassen, welche Selektionskriterien er anwendet. Entscheidend sind oft nicht nur fachlich und objektiv feststellbare Eigenschaften. Diese liegen vielfach im Bereich der

zwischenmenschlichen Wahrnehmung bis hin zum herrschenden Teamgeist, der nach einer entsprechenden Passung verlangt.

Kombiniert man die in der Revision vorgesehene Stellenbesetzung (Art. 6a Abs. 1) mit der Beweislastleichterung (Art. 9b), so könnte eine fehlende positive Chemie während des Gesprächs von der sich bewerbenden Person schnell als diskriminierend ausgelegt werden, insbesondere wenn diese Person eine Form der Behinderung aufweist.

Zudem würde die Bereitschaft der Arbeitgebenden, die Bewerbung einer Person mit Behinderung vertieft zu prüfen, stark abnehmen, um allfälligen Diskriminierungsklagen vorzukommen. Insbesondere wenn die Rechtsprechung in den folgenden Jahren eine Verschärfung zulasten der Arbeitgeber etablieren sollte. Darüber hinaus würden wohl pauschal begründete, juristisch geschliffene Absagen, wie diese heute schon auch bei Personen ohne Behinderungen oft vorkommen, zunehmen. Damit ist niemandem gedient und wahrt nur oberflächlich den Anschein der Gleichbehandlung.

Art. 6a Abs. 2

Antrag:

Art. 6a Abs. 2 ist so zu präzisieren, dass die bisherigen IV-Leistungen weiterhin und ungemindert für eine Integration im Arbeitsmarkt zur Verfügung gestellt werden.

Begründung:

Den Befürchtungen der Wirtschaft, dass die gesetzlich verlangten «angemessenen Vorkehrungen» zu zusätzlichen Kosten führen werden, ist Rechnung zu tragen, indem sowohl im Gesetzestext als auch in den Materialien Folgendes festgehalten wird: Die bisherigen IV-Leistungen, die mit der «Weiterentwicklung der IV» per 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt worden sind, sind weiterhin und ungemindert für die Integration im Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen. Allenfalls können restliche Kosten bestehen bleiben, aber die erwähnten IV-Leistungen dürfen mit dieser Gesetzesanpassung nicht wegfallen. Der entsprechende Absatz im erläuternden Bericht (Kapitel 3.1.2, Seite 14, zweitoberster Absatz) ist zu kurz und zu pauschal.

Art. 9 Abs. 1

Antrag:

Die ursprüngliche Version von Art. 9 Abs. 1 sei beizubehalten.

Begründung:

Das heute geltende Verbandsklagerecht ist ausreichend. Eine Ausdehnung der Verbandsklage gemäss Art. 9 Abs. 1 wird abgelehnt.

Art. 9a Abs. 1 und 2

Antrag:

Art. 9a Abs. 1 und 2 sei zu streichen.

Seite 5/5

Begründung:

Vgl. Begründung zu Art. 6a Abs. 1.

Art. 10 Abs. 1

Antrag:

Die Verfahren nach Art. 7-8a und sind unentgeltlich. «Und» ist zu streichen.

Begründung:

Das «und» ist überflüssig.

Art. 11 Abs. 2

Antrag:

Art. 8 Abs. 2 Bst. d sei mit Art. 8 Abs. 3 Bst. d zu ersetzen.

Begründung:

Der Artikel bezieht sich auf Art. 8 Abs. 3 Bst. d. und nicht auf Art. 8 Abs. 2 Bst. d.

Zug, 26. März 2024

Freundliche Grüsse

Regierungsrat des Kantons Zug



Silvia Thalmann-Gut
Frau Landammann



Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Departement des Innern EDI (ebgb@gs-edi.admin.ch)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Volkswirtschaftsdirektion (info.vds@zg.ch)
- Direktion des Innern (info.dis@zg.ch)
- Kantonales Sozialamt (sozialamt@zg.ch)



Elektronisch an ebgb@gs-edi.admin.ch



**Kanton Zürich
Regierungsrat**

staatskanzlei@sk.zh.ch
Tel. +41 43 259 20 02
Neumühlequai 10
8090 Zürich
zh.ch

Eidgenössisches Departement des Innern
3003 Bern

20. März 2024 (RRB Nr. 302/2024)

Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes (Vernehmlassung)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen das Bestreben des Bundes, den Abbau von Benachteiligungen für Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen und im Arbeitsverhältnis vorzusehen sowie erweiterte Bestimmungen zur Förderung der Gebärdensprache im Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, SR 151.3) zu verankern. Ein wichtiger Schritt zur Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist zudem die neu vorgesehene Verpflichtung, wonach Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in Anlehnung ans Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK, SR 0.109) «angemessene Vorkehrungen» treffen müssen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Die Kombination dieser beiden Verpflichtungen – Schutz vor Diskriminierung und Treffen von angemessenen Vorkehrungen – erscheint dabei zwingend.

Um materiell Rechtssicherheit zu schaffen, sind die Begriffe der «Diskriminierung» und der «Benachteiligung» auf Gesetzesstufe neu zu definieren. Die bisherige Definition der Diskriminierung in Art. 2 Bst. d der Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (SR 151.31), die eine besonders drastisch unterschiedliche und benachteiligende Behandlung von Menschen mit Behinderungen voraussetzt, ist für

einen wirksamen Schutz vor Diskriminierung nicht ausreichend. Mit dem gegenwärtigen Wortlaut sind die Hürden sehr hoch angesetzt. Darüber hinaus sind weitere Ansätze zu prüfen, wie die Integration von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt geeigneter unterstützt werden kann. Dazu gehören etwa auf spezifische Probleme ausgerichtete Massnahmen, Beratungsangebote sowie Anreize für Unternehmen, um die Inklusion und die Teilhabe zu verbessern.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Art. 2 Abs. 6

Die Definition des Begriffs «angemessene Vorkehrungen» ist sehr unbestimmt. So dürfte weitgehend unklar sein, welche Massnahmen die einzelnen Arbeitgebenden und Dienstleistungserbringenden zu treffen haben, was die Gefahr von Rechtsunsicherheit birgt. Mit Blick auf die Klagemöglichkeiten gemäss Art. 8 und 8a BehiG sind die massgeblichen Kriterien für die Interessenabwägung auf Verordnungsstufe noch genauer zu umschreiben, als dies in Art. 12a BehiG vorgesehen ist.

Art. 8a Abs. 2 und 3

Die Formulierung «Arbeitsverhältnis nach dem OR» irritiert, zumal das revidierte BehiG auch für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse gilt. Sofern die Formulierung nicht präzisiert wird, ist die Wendung «nach dem OR» deshalb wegzulassen.

Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 27) handelt es sich bei Art. 8a Abs. 2 um eine identische Regel zu Art. 5 Abs. 2 des Gleichstellungsgesetzes (SR 151.1). Danach besteht lediglich ein Anspruch auf Entschädigung, wenn die Diskriminierung in der Ablehnung einer Anstellung oder in der Kündigung eines Arbeitsverhältnisses besteht. Auf die Bezeichnung eines Höchstbetrags der Entschädigung wird verzichtet. Nach Art. 8a Abs. 3 bleibt aber der Höchstbetrag von sechs Monatslöhnen bei diskriminierender Kündigung gemäss Art. 336a OR anwendbar. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Ablehnung einer Anstellung unter Umständen höher entschädigt werden kann als eine diskriminierende Kündigung. Unseres Erachtens ist deshalb zu prüfen, ob auch bei der Entschädigung nach Art. 8a Abs. 2 – analog zum Gleichstellungsgesetz – ein Höchstbetrag zu bezeichnen ist.

Art. 9a Abs. 2

Im Falle einer Nichtanstellung durch eine öffentlich-rechtliche Arbeitgeberin oder einen öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber stehen die Rechtsmittelfristen gegen den Entscheid der Nichtanstellung allenfalls im Widerspruch zur Klagefrist gemäss Art. 9a Abs. 2. Es empfiehlt sich deshalb, bei den Verfahrensbestimmungen zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Arbeitgebenden zu unterscheiden. Bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen beginnt die Klagefrist erst mit der Zustellung der begründeten Verfügung.



Art. 14a Abs. 1 Bst. a

Der Begriff «vorschulisch» ist durch «frühkindlich» zu ersetzen. Der Begriff «vorschulisch» bezeichnet gestützt auf das HarmoS-Konkordat den Kindergarten. Hingegen entspricht der Begriff «frühkindlich» dem entsprechenden Altersbereich im Sinne des Vorentwurfes (vgl. dazu S. 34 des erläuternden Berichts).

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Mario Fehr

Dr. Kathrin Arioli



Département fédéral de l'intérieur DFI

3003 Berne

(par e-mail à : ebgb@gs-edi.admin.ch)

Berne, le 8 mars 2024

Consultation relative à la révision partielle de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand)

Prise de position du Comité de la CDAS

Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de prendre part à la procédure de consultation relative à la révision partielle de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand). Nous avons le plaisir de vous présenter ci-après nos observations.

Remarques générales

La révision partielle de la LHand proposée par le Conseil fédéral vise à mieux protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination dans le monde du travail et dans l'accès aux prestations de services. Le projet a également pour but de prendre en compte le mandat parlementaire demandant la reconnaissance de la langue des signes.

La révision de la loi s'accompagne de programmes prioritaires 2023-2026 de la Confédération visant à promouvoir la mise en œuvre des droits des personnes en situation de handicap dans d'autres domaines de la vie comme le logement et la participation. Ces programmes prioritaires avaient été adoptés par le Conseil fédéral le 8 décembre 2023 mais ne font pas partie de la consultation.

La CDAS salue le fait que le Conseil fédéral reconnaisse la nécessité de prendre des mesures dans le domaine de l'égalité des personnes en situation de handicap et qu'avec cette révision partielle et les programmes prioritaires, il ait suivi les recommandations émises par le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU en avril 2022. La CDAS soutient la révision partielle sur le fond, car elle y voit une opportunité de mieux assurer l'égalité des personnes en situation de handicap dans les domaines du travail et des prestations de services ainsi que la reconnaissance et la promotion de la langue des signes.

La CDAS constate toutefois que le terme de discrimination continue d'être utilisé dans la LHand, non seulement concernant le recours à des prestations de services, mais désormais aussi dans le domaine du travail. Ceci contrairement à l'interdiction des inégalités imposée par la LHand en ce qui concerne l'accès aux constructions, aux installations et aux transports publics ou encore à la formation et à la formation continue. Cette disparité dans l'utilisation des termes génère une grande insécurité juridique, tant pour l'économie que pour les personnes en situation de handicap. La protection contre la discrimination ne s'applique en effet que dans les cas où il existe une différence de traite-

ment particulièrement choquante, défavorable et le plus souvent dépréciative d'une personne en situation de handicap. Pour la CDAS, il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure une protection aussi limitée améliorera de manière effective et sensible le statut juridique des personnes en situation de handicap.

La CDAS apprécierait donc beaucoup que le législateur fédéral s'inspire des lois cantonales sur les droits des personnes en situation de handicap qui ont été adoptées ces dernières années. Ces nouvelles lois cantonales associent une interdiction générale des inégalités à l'obligation pour les cantons, les communes, les institutions assumant des tâches publiques et les fournisseurs de prestations accessibles au public de prendre des mesures appropriées pour prévenir, éliminer ou réduire les inégalités à l'égard des personnes en situation de handicap.

Remarques sur des points particuliers

Terminologie

La CDAS salue le fait que le terme « Behinderte » utilisé dans la version allemande, aujourd'hui perçu comme péjoratif, soit systématiquement remplacé par « Menschen mit Behinderungen ».

Le Comité de la CDAS constate toutefois que l'expression « personne handicapée » choisie pour la version française a également une connotation négative. La CDAS recommande donc d'utiliser le terme de « personne en situation de handicap ».

La CDAS demande par ailleurs que les termes d'incapacité « mentale » et « intellectuelle » soient supprimés de l'art. 2 LHand et remplacés par l'expression « incapacité cognitive ». Le terme d'incapacité « cognitive » n'est pas péjoratif et comprend les deux termes « mental » et intellectuel ». En outre, dans la version allemande, le terme « sensorische Beeinträchtigungen » doit être remplacé par « Sinnesbeeinträchtigungen ».

La CDAS demande enfin au Conseil fédéral, en accord avec la CDIP, de remplacer l'expression « formation préscolaire » (art. 14a al. 1 let. a LHand) par « éducation de la petite enfance ». Selon le concordat HarmoS, le terme « préscolaire » désigne le jardin d'enfants. En revanche, le terme « petite enfance » correspond à la tranche d'âge concernée au sens de la loi.

Participation des personnes en situation de handicap

La CDAS salue le fait que les personnes en situation de handicap puissent être associées à l'élaboration des mesures prises par la Confédération et les cantons pour réduire les inégalités (art. 5 al. 1bis LHand). Elle exige toutefois que cette participation soit ancrée dans tous les processus de conception, de planification, de mise en œuvre et d'évaluation des mesures (par exemple mesures d'encouragement, prestations de soutien ou aménagement de l'espace public).

Travail

La CDAS soutient le fait que le champ d'application de la LHand soit étendu aux rapports de travail de droit public au niveau des cantons et des communes ainsi qu'aux rapports de travail de droit privé régis par le Code des obligations (CO). Pour la CDAS, la question se pose de savoir quelles en seront les conséquences pour les places de travail protégées (ateliers) soumises à la surveillance des cantons et dans lesquelles les personnes en situation de handicap sont engagées sur la base de contrats de droit privé. La CDAS propose d'approfondir ce sujet dans le cadre du programme Travail des programmes prioritaires de la politique du handicap 2023 – 2026.

Comme nous l'avons mentionné dans les remarques générales, c'est aussi le terme d'inégalité qui devrait être utilisé dans la LHand en ce qui concerne les rapports de travail. La CDAS propose en outre

de concrétiser à l'aide d'exemples en quoi peut consister un aménagement raisonnable (par analogie avec l'art. 2 al. 5 LHand concernant l'inégalité dans l'accès à la formation et à la formation continue).

La CDAS est favorable à ce que les personnes en situation de handicap puissent exiger légalement des aménagements raisonnables. Comme le fait remarquer à juste titre le Conseil fédéral, il convient d'inscrire dans la loi des droits subjectifs qui protègent les personnes en situation de handicap contre les inégalités dans la vie professionnelle. Les principes généraux du droit privé en matière de protection contre la discrimination ont eu peu d'effets au cours des vingt dernières années. Cependant, la pratique juridique cantonale actuelle montre aussi que les personnes en situation de handicap n'ont que rarement recours à la justice. Dans le domaine de la vie professionnelle, il est particulièrement difficile d'engager une procédure juridique en raison de l'asymétrie de pouvoir existante. La CDAS se demande donc si la révision partielle permettra de renforcer efficacement la protection contre la discrimination des personnes en situation de handicap.

La CDAS est d'avis que l'égalité d'accès au monde professionnel pour les personnes en situation de handicap ne sera pas améliorée par le seul fait d'éviter les comportements discriminatoires. La raison en est que les contextes culturels et structurels du travail rémunéré ne répondent souvent pas aux besoins des personnes en situation de handicap. La CDAS apprécierait que cette problématique soit traitée de manière approfondie dans le cadre du programme Travail des programmes prioritaires de la politique du handicap 2023-2026.

Accès aux prestations de services

La CDAS salue le renforcement de la protection contre les discriminations dans l'utilisation des prestations de services privées tel qu'il est prévu à l'article 6 LHand. Cependant, selon le droit en vigueur et la jurisprudence du Tribunal fédéral, celle-ci se limite aujourd'hui aux « comportements ségrégatifs graves » et aux inégalités particulièrement choquantes.

Comme nous l'avons mentionné dans les remarques générales, c'est aussi le terme d'inégalité qui devrait être utilisé dans la LHand en ce qui concerne les prestations de services. Cette notion est déjà définie dans le droit en vigueur : il y a inégalité dans l'accès à une prestation lorsque cet accès est impossible ou difficile pour les personnes en situation de handicap. Dans le domaine des prestations également, il serait utile pour l'interprétation de la disposition légale que la notion d'aménagement raisonnable soit concrétisée dans la loi (analogie à l'art. 2 al. 5 LHand) ou dans le message par des exemples.

La CDAS approuve le fait de déclarer obligatoires les normes établies pour le domaine numérique à l'art. 6 al. 3 LHand. Elle propose de renforcer les mesures dans le domaine des prestations physiques dans le cadre du programme prioritaire Prestations de services de la politique du handicap 2023 – 2026. On peut citer notamment l'élaboration d'un outil permettant de rendre les services de consultation accessibles à tous, à commencer par les services de conseil en matière de prévention et de lutte contre la violence.

Langue des signes

La CDAS salue la reconnaissance des trois langues des signes suisses comme langues à promouvoir telle que prévue à l'art. 12b LHand ainsi que le mandat d'encouragement facultatif donné aux cantons par l'art. 12c LHand.

Action collective

À l'art. 9, al. 1, le projet mis en consultation prévoit de réduire aux cas d'atteinte à la personnalité la légitimation des organisations de personnes handicapées à déposer des plaintes ou des recours. Si

une inégalité est invoquée au niveau de l'accès aux transports publics, aux bâtiments ou de l'utilisation de services, elle est très rarement dirigée contre une personne clairement identifiable et ne porte généralement pas atteinte à sa personnalité. À l'avenir, les organisations de personnes handicapées ne seraient donc plus légitimées à déposer des plaintes ou des recours dans de nombreux cas, ce qui reviendrait à supprimer un instrument éprouvé et indispensable à la mise en œuvre de la législation sur l'égalité des personnes handicapées. La CDAS demande donc au Conseil fédéral de renoncer à cette modification.

Conséquences pour les cantons

Selon le rapport explicatif, hormis les adaptations rédactionnelles des textes de loi (voir terminologie), le projet n'a pas de conséquences spécifiques pour les cantons et les communes.

Nous vous remercions pour l'attention que vous porterez à nos recommandations et vous prions de recevoir, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.

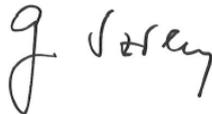
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales

La présidente



Nathalie Barthoulot
Ministre

La secrétaire générale



Gaby Szöllösy

Per Mail: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 4. April 2024

Vernehmlassung: Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Die vorgeschlagene Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) zielt darauf ab, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Dienstleistungen abzubauen. Sie soll die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und -kultur sowie die Gleichstellung von Gehörlosen gesetzlich verankern. Dies verbessert die Lebensbedingungen und ermöglicht ein selbstbestimmtes und gleichgestelltes Leben für Menschen mit Behinderungen. Die Teilrevision sieht explizit ein Diskriminierungsverbot aufgrund von Behinderungen vor in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen und privaten Dienstleistungen und verpflichtet zu angemessenen Vorkehrungen zur Beseitigung von Benachteiligungen. Sie stärkt auch den prozessualen Schutz vor Diskriminierung durch Erleichterungen bei der Beweislast und Kostentragung. Darüber hinaus soll die Anerkennung der Gebärdensprache gesetzlich verankert und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen gefördert werden.

Die Mitte unterstützt die zusätzliche Forderung für ein Gebärdensprachengesetz

Die Mitte setzt sich für eine inklusive Gesellschaft ein, in der die Bedürfnisse und Rechte für Menschen mit Behinderungen, einschliesslich gehörloser und hörbehinderter Personen, respektiert und gefördert werden. Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist dabei wichtig, um die Situation der betroffenen Personen zu verbessern und ihre kulturelle Identität zu wahren. Das bestehende BehiG reicht dabei nicht aus, um die spezifischen Bedürfnisse von gehörlosen und hörbehinderten Menschen zu adressieren. Die Mitte unterstützt daher die Forderung nach einem eigenständigen Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen, wie auch in der angenommenen Motion 22.3373 gefordert wird. Dieses Gesetz sollte nicht nur die rechtliche Grundlage für die Anerkennung der Gebärdensprachen schaffen, sondern auch konkrete Massnahmen zur Förderung und Unterstützung dieser Sprachen sowie zur Gewährleistung der Gleichstellung der betroffenen Personen vorsehen.

Die Mitte begrüsst die vorgeschlagene Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes durch eine gesetzliche Regelung für einen wirksamen Schutz vor Diskriminierung

Die Verankerung eines Diskriminierungsverbots aufgrund von Behinderung sowohl in öffentlich-rechtlichen als auch privat-rechtlichen Arbeitsverhältnissen ermöglicht, Barrieren abzubauen und Chancengleichheit zu fördern. Die Mitte ist sich bewusst, dass viele Menschen mit Behinderungen über Kompetenzen und Fähigkeiten verfügen, die es ihnen ermöglichen, aktiv am Arbeitsleben teilzuhaben. Die Anpassungen im Arbeitsumfeld sind notwendig, um ihnen die Möglichkeit zu geben, ihr Potenzial vollständig auszuschöpfen und angemessene Stellen zu besetzen. Die Verpflichtung zur Umsetzung angemessener Vorkehrungen zur Beseitigung von Benachteiligungen stellt sicher, dass Menschen mit Behinderungen entsprechende Rahmenbedingungen im Arbeitsumfeld erhalten. Die Mitte befürwortet zudem die Erweiterung des Diskriminierungsverbots

im Geltungsbereich der privaten Dienstleister, die für die Öffentlichkeit bestimmte Dienstleistungen erbringen. Bei der Ausarbeitung der gesetzlichen Vorlage müssen aber die Aufwendungen für Arbeitgebende und Dienstleister angemessen bleiben.

Darüber hinaus befürwortet Die Mitte die Stärkung des prozessualen Schutzes vor Diskriminierung neben dem materiellen Schutz. Die vorgeschlagene Vorlage, die wirksame Rechtsfolgen und Erleichterungen bei der Beweislast und Kostentragung vorsieht, trägt dazu bei, dass gegen Diskriminierung vorgegangen werden kann.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Die Mitte

Sig. Gerhard Pfister
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz

PLR.Les Libéraux-Radicaux, case postale, 3001 Berne

Département fédéral de l'intérieur
DFI
3003-Bern

Berne, 25 mars 2024 / DR
VL/ LHand

Expédition électronique : ebgb@gs-edi.admin.ch

R vision artielle de la Loi d rale sur l élimination des in galit s ra ant les ersonnes handica es (Loi sur l galit our les handicapés; LHand)

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer dans le cadre de la consultation de l'objet mentionné ci-dessus. Vous trouverez ci-dessous notre position.

Commentaire général

Le PLR tient à exprimer son soutien ferme en faveur de l'égalité des droits et de l'accès universel pour les personnes en situation de handicap. Nous apprécions les efforts déployés pour améliorer la législation en vigueur mais souhaitons mettre en avant des considérations essentielles concernant la révision actuelle de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand).

Au commencement de cette analyse, il convient de mettre en avant que l'intégration des langues des signes dépasse largement le cadre traditionnellement associé aux handicaps. Ces langues doivent être appréhendées et valorisées comme des entités culturelles et linguistiques autonomes. Cette perspective nécessite une approche dédiée, ce qui justifie notre plaidoyer en faveur de l'adoption de la motion 22.3373, visant à l'élaboration d'une législation fédérale spécifique pour les langues des signes suisses. Ladite législation devrait garantir non seulement la reconnaissance officielle de ces langues mais aussi leur promotion active, assurant ainsi une équité véritable pour les personnes sourdes ou malentendantes. Après mûre réflexion, il est évident que l'incorporation actuelle de la reconnaissance des langues des signes dans la Loi sur les Handicapés (LHand) est jugée adéquate. Cette approche satisfait les exigences préalablement établies, marquant un équilibre entre les aspirations législatives et les besoins de la communauté concernée. Ainsi, cette disposition légale s'aligne avec les intentions du Parlement et représente une avancée en matière d'inclusion sociale. Par conséquent, nous considérons cette réalisation comme un accomplissement suffisant de nos objectifs.

Jusqu'à présent, la Suisse ne dispose pas d'une loi générale contre la discrimination, et les tentatives d'introduire une telle législation ont systématiquement été rejetées. Toutefois, l'article 8 de la Constitution fédérale constitue une base juridique existante. Sur le plan législatif, les cas de discrimination sont traités de manière ponctuelle, comme le montre la loi sur l'égalité, qui interdit les discriminations directes et indirectes entre femmes et hommes, imposant des obligations aux employeurs et offrant des recours aux personnes affectées, y compris un allègement du fardeau de la preuve. Avec la révision en cours de la LHand, les

principes de cette réglementation sont étendus, par analogie, aux discriminations fondées sur le handicap. Cette évolution soulève la question de l'extension de protections similaires à d'autres formes de discriminations, telles que celles liées à l'âge ou à l'orientation sexuelle. Concernant l'âge, une motion a déjà été rejetée, tandis qu'une adaptation du droit à l'égalité pour inclure l'orientation sexuelle a été proposée (acceptée par le Conseil national mais pas encore par la commission CSEC-E). Le PLR souligne l'absence d'un concept clair sur la manière d'étendre la protection contre la discrimination selon le modèle de la loi sur l'égalité (et désormais du projet de révision de la LHand). Jusqu'à ce qu'un tel concept soit élaboré, il est suggéré de différer toute nouvelle mesure. Par ailleurs, l'initiative pour l'inclusion, qui commencera sa collecte de signatures en mars 2024, appelle à une égalité accrue, en particulier un engagement plus fort de l'État en matière d'assistance personnelle et technique, ainsi que la liberté de choix du domicile (<https://www.inklusions-initiative.ch/initiativtext>). Une fois l'initiative déposée, la question d'une révision de la LHand se posera, éventuellement par le biais d'une contre-proposition intégrant ces éléments, ce qui serait une approche logique.

Dans le texte, la notion d'aménagements "raisonnables" joue un rôle central dans la facilitation de l'accès aux services et à l'emploi pour les personnes en situation de handicap. Cependant, il faudrait également y ajouter la notion de proportionnalité. Une définition trop vague de ce concept peut mener à des interprétations hétérogènes, créant une incertitude pour les employeurs et les institutions, ainsi qu'une potentielle charge financière imprévue. Il est donc essentiel d'élaborer des lignes directrices claires, illustrant par des exemples concrets la manière dont ces aménagements peuvent être mis en place de manière efficace, économiquement viable, et proportionnée. L'objectif est de parvenir à un équilibre entre les besoins individuels d'accommodement et la capacité des organisations à les fournir, sans imposer de contraintes financières disproportionnées aux employeurs, ce qui pourraient amener à freiner l'emploi des personnes handicapées. Cela implique également que les coûts des services accessibles doivent être proportionnés, un principe qui devrait être explicitement intégré à l'article 8, alinéa 4. De plus, il est pertinent d'ajouter à l'article 6, alinéa 2, que les aménagements visent à éviter des désavantages importants, soulignant ainsi qu'il n'est pas acceptable que la moindre restriction ouvre droit à des prestations privées sans obstacles.

De plus, l'initiative donnant aux personnes handicapées dont la candidature n'a pas été prise en considération et qui portent plainte pour discrimination, le droit d'obtenir de l'employeur la justification de sa décision par écrit, nous apparaît comme potentiellement contreproductive. Cette mesure, bien qu'inspirée par une volonté louable de transparence et de responsabilisation, pourrait involontairement exacerber les disparités existantes plutôt que de les résorber. En effet, cette obligation risque d'instaurer une atmosphère de méfiance, poussant les entreprises à adopter des pratiques d'embauche excessivement prudentes et défensives. Cette prudence, loin d'améliorer l'inclusion des personnes en situation de handicap dans le marché du travail, pourrait au contraire renforcer leur marginalisation. Nous adhérons avec conviction à l'idéal d'une société où l'intégration et l'égalité des chances sont des réalités concrètes pour toutes et tous, sans exception. Cela implique de dépasser les approches qui, bien qu'ayant pour but de lutter contre la discrimination, pourraient en réalité s'avérer clivantes ou réductrices. Il s'agit de chercher des moyens d'encourager une véritable culture de l'inclusion, où les différences individuelles sont non seulement acceptées, mais valorisées comme une richesse collective. Pour atteindre cet objectif, nous proposons plutôt de concentrer les efforts sur des mesures proactives telles que la formation et la sensibilisation des employeurs aux enjeux de l'inclusion et de la diversité. Des initiatives visant à mettre en lumière les compétences et les contributions uniques des personnes en situation de handicap pourraient transformer positivement les perceptions et les pratiques d'embauche. Il est également crucial d'encourager un dialogue constructif entre les différentes parties prenantes, incluant les associations représentant les personnes en situation de handicap, les instances gouvernementales et le secteur privé. Un tel dialogue peut faciliter l'identification et

l'implémentation de solutions pratiques et innovantes qui favorisent l'inclusion sans imposer de contraintes contre-productives.

Pour conclure, le PLR est résolument engagé à favoriser une société où l'égalité et l'inclusion de tous les citoyens, y compris ceux en situation de handicap, sont une réalité tangible. Toutefois, nous plaidons pour une mise en œuvre de ces principes qui soit à la fois judicieuse et nuancée, prenant en compte les répercussions globales sur la société suisse. Nous espérons que nos préoccupations et suggestions seront prises en compte de manière constructive dans le cadre de cette consultation.

Nous vous adressons, cher organe de consultation, nos remerciements anticipés pour l'attention que vous porterez à nos observations et recommandations.

PLR.Les Libéraux-Radicaux

Le Président



Thierry Burkart
Conseiller aux Etats

Le Secrétaire général



Jon Fanzun

Stefan Thöni, Parkstrasse 7, 6312 Steinhausen

Eidgenössisches Departement des
Innern EDI
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

2. April 2024

Vernehmlassung zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, unsere Vernehmlassungsantwort zu Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes einzureichen.

Allgemeines

Wir begrüssen die Stossrichtung des Vorentwurfs, Menschen mit Behinderung besser vor Diskriminierung zu schützen. Wir wünschen uns jedoch einen stärkeren und konkreteren Schutz, als dies der Vorentwurf vorsieht.

Art. 2 Abs. 1 BehiG

Das Gesetz sollte auch auf Menschen mit Neurodiversität, namentlich im Autismus-Spektrum, Anwendung finden, selbst wenn diese nicht oder nicht nur als Beeinträchtigung wahrgenommen wird. Viele Menschen mit Neurodiversität sehen sich als divers, andersartig, nicht als beeinträchtigt oder behindert, benötigen aber trotzdem in gewissen Situationen Anpassungen, um in der Gesellschaft erfolgreich funktionieren zu können.

Art. 2 Abs. 6 BehiG

Die Definition der zumutbaren Anpassungen sollte dahingehend ergänzt werden, dass Anpassungen immer zumutbar sind, wenn ihre Implementierung zu einem früheren Zeitpunkt, beispielsweise in der Bauphase oder bei einer Reorganisation zumutbar gewesen wäre, aber versäumt wurde.

Art. 6 BehiG

Neben den privaten Anbietern von Dienstleistungen sollten auch die privaten Anbieter von Waren verpflichtet werden, Menschen mit Behinderungen weder direkt noch indirekt zu diskriminieren. Dies insbesondere im Hinblick auf Preise und Konditionen, Bestellung, Bezahlung, Rückgabe und Garantie.

Art. 9 BehiG

Es ist nicht einzusehen, warum die Klageberechtigung von einem politischen und nicht rechtlich prüfbareren Entscheid des Bundesrates abhängen soll (Abs. 2). Die Bezeichnung durch den Bundesrat ist daher ersatzlos zu streichen und in der Folge sollen sämtliche Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind klageberechtigt sein.

In Abs. 3 lit. a sollen auch die Entschädigungen aus dem BehiG und allen anderen Gesetzen geltend gemacht werden können, soweit Mitglieder der Organisation betroffen sind.

Art. 9a Abs. 2 BehiG

Die Verwirkungsfrist sollte erst nach Mitteilung des Grundes gemäss Abs. 1 zu laufen beginnen, um die Arbeitgeber zu motivieren, den Grund rasch mitzuteilen.

Art. 9b BehiG

Die Beweislast erleichterung dieses Artikels sollte auch für die Verbandsklage gemäss Art. 9 gelten.

Art. 10 BehiG

Zusätzlich zur unentgeltlichen Prozessführung sollte bei Zivilverfahren auch die Entschädigung der Anwaltskosten der Gegenseite im Falle des Unterliegens ausgeschlossen werden.

Die unentgeltliche Prozessführung auch für die Verbandsklage gemäss Art. 9 gelten.

Die unentgeltliche Prozessführung sollte auch für das Verfahren vor dem Bundesgericht gelten.

Art. 11 BehiG

In Abs. 1 lit. b sind die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu streichen, denn der diskriminierungsfreie Zugang von Menschen muss immer Priorität vor dem Natur- und Denkmalschutz haben.

In Abs. 2 soll der Grundsatz verankert werden, dass die Höhe des Schadenersatzes geeignet sein soll, zukünftige Verstösse ähnlicher Art, auch durch andere Akteure, zu verhindern (sog. Strafschadenersatz). Dies ist notwendig, da das BehiG keine Strafbestimmungen kennt und solche auch nicht Zweckmässig wären, da Diskriminierungen sehr individuell sind.

Art. 12 Abs. 1 BehiG

Im Sinne der Missbrauchsverhinderung sollte eine Gegen Ausnahme vorgesehen werden, wonach das Gericht die Beseitigung der Benachteiligung unabhängig der Kosten anordnet, wenn diese nur entstehen, weil bei einem Neubau oder einer Renovierung versäumt wurde, eine Benachteiligung von vorne herein zu beseitigen.

Art. 12a BehiG

In Abs. 1 sollte auch die Marktmacht eines Unternehmens berücksichtigt werden und zwar unabhängig davon, ob es Alternativen gibt. Nur so kann eine Zweiklassengesellschaft mit einer Lösung für nichtbehinderte Menschen und einer anderen, minderwertigen, für Menschen mit Behinderungen, verhindert werden.

In Abs. 2 sollte auch die Bedeutung des Unternehmens im fraglichen Arbeitsmarkt explizit berücksichtigt werden.

Zudem in sollte Abs. 1 und 2 zusätzlich die Bedeutung der Vorkehrung für die selbstständige Lebensweise von Menschen mit Behinderungen explizit berücksichtigt werden.

Art. 12b ff. BehiG

Zusätzlich zur Gebärdensprache sollte auch die Brailleschrift anerkannt werden.

Vernehmlassungsverfahren

Wir würden es sehr begrüßen, wenn in zukünftigen Vernehmlassungsverfahren auch eine Synopse des kompletten Gesetzes verfügbar wäre, so dass einfacher zu verfassen ist, was nicht verändert werden soll und wie die geänderten Textstellen mit den unveränderten Textstellen zusammenspielen.

Freundliche Grüsse

Stefan Thöni



Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Eidgenössisches Departement des Innern
EDI

Per Mail: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 5. April 2024

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, an diesem Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen und unterbreiten Ihnen die folgende Stellungnahme.

Behindertenorganisationen haben im Vorfeld dieser Vernehmlassung ihre Enttäuschung kundgetan, da sie stärkere und weitreichendere Massnahmen erwartet hätten. Sie sind der Meinung, dass die vorgeschlagenen Anpassungen im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern würden. Die Teilrevision reiche auch als indirekter Gegenvorschlag zur Inklusionsinitiative bei Weitem nicht. Als EVP schliessen wir uns diesem Fazit an. Die vorliegende Teilrevision muss grundsätzlich verbessert und ergänzt werden, damit diese nicht nur eine Fassade bleibt, sondern konkrete und umsetzbare Fortschritte im Alltag von Behinderten ermöglicht.

Wir möchten insbesondere folgende Punkte hervorheben:

1. Die Revision des BehiG sollte durch einen umfassenden normativen Apparat die allgemeine Gleichbehandlung von behinderten Menschen in allen Lebensbereichen bezwecken. Dabei sollten die tiefgreifenden und umfassenden Verpflichtungen der BRK mit Einbezug der föderalistischen Strukturen der Schweiz umgesetzt werden. Das BehiG ist aber immer noch auf einzelne Lebensbereiche begrenzt. Es fehlt auch eine umfassende und kohärente Strategie, die der Bund, gemeinsam mit Kantonen und Gemeinden, vorantreiben würde.
2. Die EVP begrüsst den vorgesehenen Ersatz von Ausdrücken. Die Begrifflichkeit «Menschen mit Behinderungen» anstatt «Behinderte» ist inklusiver. Sie betont, dass wir es in erster Linie mit Menschen zu tun haben, die vor besonderen Herausforderungen stehen und von der Umwelt behindert werden.
3. Die EVP begrüsst grundsätzlich die Stärkung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Arbeitsverhältnissen und öffentlich angebotenen Dienstleistungen von Privaten. Mit dem Diskriminierungsverbot im Bereich

der privaten Dienstleistungen (Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 und 4) und der Arbeitsverhältnisse (Art. 6a und 8a) sollen Menschen mit Behinderung neu in der Lage sein vor Gericht zu verlangen, eine drohende Diskriminierung zu verbieten, eine bestehende Diskriminierung zu beseitigen, eine Diskriminierung festzustellen, wenn sich diese weiterhin störend auswirkt; oder einen Schadenersatz oder eine Genugtuung zu verlangen. Diese Vorgehensweise, das Ziel einzig mit neuen Rechtsansprüchen, bei deren Verletzung Sanktionen drohen, scheint uns allerdings ungenügend. Vielmehr müssten für eine bessere Inklusion von Menschen mit Behinderungen auch Anreize geschaffen werden. Diese Anreize, die finanzielle Konsequenzen mit sich bringen, sollten als eine Investition gesehen werden, weil sie es Menschen mit Behinderung ermöglichen, in der Gesellschaft, der Wirtschaft und im Arbeitsmarkt besser teilzunehmen und beizutragen.

4. Die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf die privaten Arbeitsverhältnisse und öffentlich angebotenen Dienstleistungen von Privaten beruht ausserdem auf einer problematischen Definition von «Diskriminierung» (Art. 2b BehiG) die weiterhin unverändert bleibt. Diese besagt, dass eine Diskriminierung dann stattfindet, wenn behinderte Personen besonders krass unterschiedlich und benachteiligend behandelt werden, mit dem Ziel oder der Folge, sie herabzuwürdigen oder auszugrenzen. Anstatt eine persönlichkeitsverletzende Aktion feststellen zu müssen, die schwer definier- und beweisbar ist, damit das Gesetz greift, sollten Benachteiligungen verboten werden. Die Behindertengesetze in den Kantone BS, BL, VS können dafür als Orientierung dienen.

5. Die Vorlage sieht eine Änderung des **Verbandsbeschwerderechts** vor (Art. 9). Das Verbandsbeschwerderecht ist besonders wichtig, weil Menschen mit Behinderung häufig auch aufgrund der Behinderung den Rechtsweg nicht beschreiten (können). Laut dem erläuternden Bericht des Bundesrates soll der neue Art. 9 es ermöglichen, die Verbandsklage auf alle privatrechtlichen Ansprüche auszuweiten und die reparatorische Verbandsklage und die Möglichkeit des Abschlusses kollektiver Vergleiche einzuführen. Organisationen sollen grundsätzlich alle Rechte geltend machen können, die im revidierten BehiG vorgesehen sind. Der neue Wortlaut des Art. 9 besagt, dass Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, *«in eigenem Namen auf Verletzung der Persönlichkeit»* von Angehörigen dieser Personengruppen klagen können. Die EVP ist der Meinung, dass auf den Begriff «Verletzung der Persönlichkeit» verzichtet werden sollte, um das obige vom Bundesrat erwähnte Ziel zu erreichen. Denn selbst bei offensichtlicher Verletzung technischer Vorschriften, z.B. in den Bereichen ÖV, Bau oder Dienstleistungen, ist die Tatsache, dass es sich dabei um eine Verletzung der Persönlichkeit handelt, kaum beweisbar. Die Begrifflichkeit **«Rechtsansprüche auf Grund von Benachteiligungen»**, die im aktuellen Gesetz vorkommt, ist daher zu bevorzugen.

6. Nicht einverstanden sind wir mit der gesetzlichen Regelung der Gebärdensprache im Rahmen dieser Gesetzesrevision. In der WBK-N-Motion **22.3373 Anerkennung der Gebärdensprache durch ein Gebärdensprachengesetz** wurde der Bundesrat von National- und Ständerat beauftragt, in einem **separaten Bundesgesetz die rechtliche Anerkennung, die Förderung der Gebärdensprachen sowie die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen zu regeln**. Der Kommissionsbericht der WBK-S unterstreicht die Forderung nach einem eigenen Gesetz. Die Minderheit lehnte die Motion ab, da sie eine Regelung im Behindertengleichstellungsgesetz verankern wollte. Die obsiegende Mehrheit sprach sich aber ebenfalls wie der Nationalrat für ein eigenes Gesetz aus. Aus diesen Gründen lehnen wir die Regelung der Gebärdensprachen im BehiG ab und fordern den Bundesrat auf, dem Willen des Parlaments nachzukommen und ein separates, alle Bereiche umfassendes Gesetz für die Gebärdensprachen vorzulegen.

7. Die EVP hätte zudem erwartet, dass eine Teilrevision des Gesetzes noch weitere Bereiche anpackt. Die Regelungen im **Baubereich** sind im BehiG unzureichend und werden mit der Teilrevision nicht geändert.

Für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen gilt das BehiG nur, wenn sie neu erstellt oder renoviert werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Und auch dann nur sehr begrenzt: ab 9 Wohnungen pro Wohnbaute, respektive ab 51 Arbeitsplätzen. Auch das Thema **ÖV** sollte neu angegangen werden. Die BehiG-Frist von 20 Jahren ist abgelaufen (Art. 22 BehiG). Ein Grossteil des ÖVs ist immer noch nicht zugänglich für Menschen mit Behinderungen. Der Bundesrat hat in seinem Bericht in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020 «Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr» festgehalten, dass namentlich bei den Bahnhöfen und bei den Bushaltestellen per Ende 2023 noch Lücken bei der Umsetzung des BehiG vorhanden sind. Nun wären griffigere gesetzliche Massnahmen angebracht, damit die vorgesehenen Ziele umgesetzt werden. Weitere Bereiche wie **Ausbildung und Integration auf dem Arbeitsmarkt**, sollten auch Teil einer gesamten Strategie sein, wofür die nötigen gesetzlichen Grundlagen aktuell fehlen. **Politische Rechte für Menschen mit psychischen oder geistigen Behinderungen**, die **problematische Entscheidungsfindung durch Vertretung**, oder die **fehlende Selbstbestimmung bei Wohnmöglichkeiten** gehören auch korrigiert.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Lilian Studer
Präsidentin EVP Schweiz



Roman Rutz
Generalsekretär EVP Schweiz



Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

**Sozialdemokratische
Partei der Schweiz**

Zentralsekretariat
Theaterplatz 4
3011 Berne

Per Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Tel. 031 329 69 69

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Bern, 5. April 2024

Stellungnahme zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen (BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

1. Allgemeine Bemerkungen:

Der Bundesrat hat erkannt, dass das mittlerweile über 20 Jahre alte BehiG überarbeitet werden muss. Entsprechend hat er eine Revision des BehiG in die Wege geleitet, was die SP Schweiz begrüsst und unterstützt.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Leider ist zu befürchten, dass die vom Bundesrat gemachten Vorschläge die Realität von Menschen mit Behinderungen kaum verändern werden. Neben der zu engen Themenwahl, der einseitigen Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall, der Bestimmung zum Verbandsbeschwerderecht, die die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen zu verschlechtern droht, fehlen des Weiteren Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen, die

eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen. Schliesslich widersprechen die Vorschläge betreffend die Anerkennung der Gebärdensprache dem Willen des Parlamentes. Dieses fordert die Schaffung eines Bundesgesetzes zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Die SP Schweiz erachtet es daher als angebracht, den vorliegenden Entwurf grundlegend und unter konsequentem Einbezug der Betroffenen – Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen und Dachverbände – zu überarbeiten. Der vorliegende Entwurf wird dem Revisionsbedarf – gerade im Hinblick auf die Anforderungen der UNO-Behindertenkonvention (BRK) – nicht gerecht.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik, die gerade auch von Behindertenorganisationen geäussert wird, an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im Entwurf festhalten, verweisen wir diesbezüglich auf die Stellungnahme von *Inclusion Handicap*, die konkrete Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen macht.

2. Zur Dringlichkeit der BehiG-Revision:

Die Schweiz hinkt Punkto Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) weit hinterher. So zeigte sich der **UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen** in seinen im April 2022 erlassenen Empfehlungen («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK. Er empfahl der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren.¹

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor mehr als 20 Jahren das heutige Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück. Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht.²

Auch der Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht.³ Aus seiner Sicht beschränkt sich der Handlungsbedarf im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Dienstleistungen verbessert und der Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis, verstärkt wird.⁴ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht die Hauptmotivation des Bundesrates.⁵ Es überrascht daher kaum, dass der vorliegende Gesetzesentwurf dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf nicht gerecht wird. Aus unserer Sicht ist daher eine umfassende Reform des BehiG unerlässlich, wobei es die betroffenen Interessenverbände und Dachorganisationen konsequent einzubeziehen gilt.

3. Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte. Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache. Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüssen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle

² BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1).

³ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁴ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁵ Erläuternder Bericht, S. 40.

Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV und Bau Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken.

Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

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 sogar noch angepasst: Eine Anpassungsfrist von 20 Jahren erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als 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:

Im Eisenbahnverkehr entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden. Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind lediglich 61 % der Stationen. Noch viel prekärer ist die Lage beim Busverkehr: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist lediglich 33 % der Bushaltestellen den BehiG-Vorgaben entsprechen.

Es ist somit unbestritten, dass das Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den am ausführlichsten geregelten Bereich und einen der drei zentralen Punkte

des BehiG. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend unverständlich ist der bewusste Entscheid des Bundesrates, die Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen.

Die SP Schweiz fordert daher, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktion
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten

Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der

gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet.

Erschwerend kommen die hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten (9 Wohnungen und mehr) und Bauten mit Arbeitsplätzen (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land. Als Folge davon bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Vernehmlassungsentwurf keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern. Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Wir **fordern** daher, den Geltungsbereich des BehiG...

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, ist zu befürchten, dass dieses Ziel mit der vorgeschlagenen Revision verfehlt wird:

- Der Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente. Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das Gesetz kaum noch zu verstehen 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen.

Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine Korrektur im Einzelfall zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische

Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird.
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 2). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt.

Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen. Dies liegt bereits an der ungenügenden begrifflichen Konzeption des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert zwei unterschiedliche

Begriffe für dieselbe Problematik: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6).

Diese Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnisgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht. Insgesamt resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet. Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte.

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich. Diese nimmt der Vorentwurf gerade nicht vor. Unter Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption wird auch die begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) ins Leere laufen: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selbst festgehalten werden.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 GlG der Fall ist. Diese Anpassung ist angesichts der schwerwiegenden Probleme, mit welchen sich Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sehen, dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger objektivrechtlicher Verpflichtungen. Im VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte 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.

Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bösartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten. Zwar

wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüssen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergehalten (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren, reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden. **Wir fordern daher die Schaffung eines Bundesgesetzes zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.** Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. **Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten.** Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die Motion 22.3373 ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Die Vorlage sieht auch entgegen der Forderung der Motion 22.3373 keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden

BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Die Anerkennung der Gebärdensprachen sollte zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. **Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden**, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen,

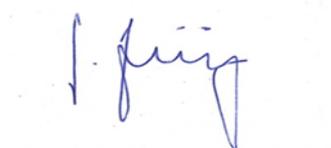
SP Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Sandro Liniger
Pol. Fachreferent

Département fédéral de l'intérieur DFI
Madame la Conseillère fédérale
Elisabeth Baume-Schneider
3003 Berne
Par courrier électronique :
ebgb@gs-edi.admin.ch

Berne, le 25 mars 2024

R vision artielle de la loi d rale sur l élimination des in galit s ra ant les personnes handicapées : ouverture de la procédure de consultation

R onse de l UDC Suisse la roc dure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Mesdames et Messieurs,

L'UDC Suisse vous remercie de l'avoir consultée au sujet de l'objet cité en titre. Après avoir examiné les détails du projet, elle a l'avantage de se prononcer comme suit :

L UDC Suisse salue la volont d am liorer la situation des ersonnes handicapées et de lutter contre les discriminations subies par les personnes concernées. A plusieurs niveaux, la réglementation proposée va dans la bonne direction. Toutefois, certaines réserves doivent être émises. En particulier, il ne aut as tomber dans le i ge de l galit de r sultat imposée aux acteurs privés en lieu et lace de l galit devant la loi.

En Suisse, près d'un cinquième de la population résidente vit avec un handicap selon la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand) – définition qui inclut les handicaps liés à l'âge. Le projet représente un nouveau jalon dans la quête d'égalité pour les personnes handicapées, après la codification de l'interdiction de toute discrimination fondée sur le handicap à l'article 8, alinéa 2 de la Constitution fédérale (Cst.) ainsi que le devoir pour la Confédération et les Cantons de mettre en place des mesures visant l'élimination des inégalités en question, chacun dans leur domaine de compétences (art. 8, al. 4 Cst.). Précisons ici que cet article ne confère pas à lui seul une compétence à l'un ou l'autre échelon.

S'il est vrai qu'un potentiel d'amélioration ne peut être nié, il convient malgré tout de rappeler que la Suisse est une bonne élève en matière de lutte contre les inégalités. En comparaison internationale, la participation des personnes handicapées au marché du travail est très élevée en Suisse, la différence par rapport au taux d'activité des personnes sans handicap étant l'une des plus basses de l'OCDE (15%). Il convient de prendre connaissance de cet état de fait et de chercher des mesures nécessaires et

adéquates pour améliorer réellement la situation des principaux concernés, sans toutefois aller à l'encontre des principes élémentaires du système suisse.

Parmi les propositions qui doivent être saluées, l'on peut tout d'abord citer les articles 13 et 14 de l'avant-projet qui concrétisent clairement le rôle de la Confédération de tendre à l'égalité des chances en tant qu'employeur et de garantir l'accessibilité de ses prestations en tant qu'administration centralisée comme décentralisée. A l'article 14, alinéa 4 LHand, la référence aux normes internationales doit toutefois être biffée. En effet, il appartient au législateur, respectivement à l'autorité compétente, de fixer les normes nationales pertinentes, ces dernières se devant d'être suffisantes. Prévoir dans la loi le respect de normes internationales sans préciser desquelles il ne s'agit ni émettre de réserve crée une ambiguïté quant au champ d'application de cette disposition.

Interdire fermement les discriminations sans toutefois forcer les aménagements

L'avant-projet prévoit d'interdire explicitement toute discrimination fondée sur le handicap dans les rapports de travail de droit privé et dans les prestations de services fournies au public par des particuliers. Il introduit par ailleurs une obligation de procéder aux aménagements raisonnables pour éliminer les inégalités dans ces deux domaines, un éventuel refus pouvant constituer une forme de discrimination.

Si l'interdiction de la discrimination est essentielle dans un Etat de droit, y compris dans le domaine privé, il convient toutefois d'apprécier la qualification des discriminations de manière restrictive, notamment lorsque l'on parle d'adaptation des prestations proposées par des acteurs privés. L'actuel article 6 de la LHand répond à cette question de manière concrète, sans pour autant constituer une charge exagérée auprès de l'économie privée. Concrètement, les prestataires privés qui fournissent des prestations au public ont l'interdiction de traiter une personne handicapée de manière discriminatoire mais ne sont pas tenus d'adapter leurs services ou infrastructures pour les rendre accessibles. Dans sa réponse du 15 novembre 2017 à la motion 17.3867, le Conseil fédéral rappelait ce principe et estimait que « la réglementation en vigueur concernant l'accessibilité des services des prestataires privés est suffisante ».

L'UDC Suisse estime qu'il faut s'en tenir à cette manière de faire. Partant, il ne faut pas modifier l'article 6 LHand, qui prévoit l'obligation pour les particuliers de procéder à des aménagements et des adaptations de leurs prestations. De même, les rapports de travail fondés sur le code des obligations ne doivent pas être ajoutés au champ d'application de la LHand (article 3), à l'exception de quelques normes ciblées.

Oui aux renforcements procéduraux, mais uniquement en connaissance de cause

L'avant-projet prévoit la gratuité des procédures ainsi qu'un allègement du fardeau de la preuve. L'UDC Suisse peut suivre cette logique et accepter ces propositions. Toutefois, en cas de renforcements procéduraux à l'avantage des personnes handicapées, le cadre de la discrimination prévue par la loi ne doit pas être élargi.

Cela est essentiel afin que les employeurs puissent se fier aux jurisprudences déjà rendues plutôt que de se retrouver face à une insécurité juridique majeure. En effet, en ajoutant une notion juridique indéterminée (« aménagements raisonnables ») et en allégeant le fardeau de la preuve, les employeurs se retrouveraient durablement face à une situation incertaine quant à leurs devoirs et à leurs droits.

Le caractère imprévisible de l'étendue des aménagements raisonnables, respectivement de l'obligation revenant aux employeurs, ressort clairement du rapport du Conseil fédéral. La raison en est simple : l'absence de comportement discriminatoire ne suffit pas toujours à garantir l'égalité de traitement des travailleurs handicapés. Partant, il convient de ne pas brusquer les principes élémentaires du droit privé, sans quoi la révision proposée pourrait faire plus de mal que de bien.

Pour l'UDC, comme la LHand ne doit en principe pas s'appliquer aux relations de travail fondées sur le code des obligations (voir ci-dessus), il convient d'inscrire l'allègement du fardeau de la preuve ainsi que la gratuité des procédures dans une disposition spécifique et seule applicable aux rapports de droit privé.

Langues des signes : accepter les vraies avancées, refuser la politique symbolique

L'UDC Suisse salue l'approche selon laquelle un encouragement spécifique n'est prévu que pour le cas où les dispositions générales ne permettent pas de prendre en compte correctement la situation spécifique des personnes concernées. C'est l'une des raisons pour lesquelles une partie importante du Groupe parlementaire de l'UDC avait rejeté la motion de la CSEC-CN réclamant une reconnaissance de la langue des signes.

Lorsque la motion a été acceptée par le Conseil national, le représentant du Conseil fédéral l'avait par ailleurs rappelé : « il ne faut pas oublier que la reconnaissance de la langue des signes ne changera pas directement la situation des personnes sourdes dans leur vie quotidienne ».

L'UDC Suisse n'est pas convaincue de la plus-value réelle qu'apporterait une telle reconnaissance, quoi qu'elle ne la refuse pas explicitement. Elle estime toutefois que la promotion des langues des signes revient avant tout aux Cantons en l'absence de base constitutionnelle claire attribuant une compétence à l'Etat fédéral en la matière. Rappelons que dans son rapport du 24 septembre 2021 portant sur les possibilités de reconnaissance juridique des langues des signes suisses, le Conseil fédéral estimait que l'inscription de mesures supplémentaires exigerait « une interprétation large de la notion de communauté linguistique mentionnée à l'art. 70, al. 3, Cst. ». Une inscription dans la LHand étant alors vue comme limitée, restant cantonnée au droit sur l'égalité. Le soutien des « expressions culturelles » prévu à l'article 14a, alinéa 1, lettre c de l'avant-projet laisse donc particulièrement dubitatif en matière de constitutionnalité.

Les Cantons sont pour leur part libres de déterminer leurs langues officielles et de les promouvoir (article 70 Cst.). Ils bénéficient également de toute la latitude en matière de soutien culturel. Il apparaît dès lors qu'ils sont plus à même de mettre en œuvre les

aspects législatifs ayant trait à la promotion des langues des signes en dehors de leur acception relevant de l'égalité des personnes handicapées.

Pour le surplus, l'UDC Suisse salue la modification de la loi sur les langues permettant aux députés d'utiliser la langue des signes lors des débats parlementaires.

Pour toutes les raisons mentionnées ci-dessus l'UDC Suisse salue la volonté de mettre en œuvre les principes constitutionnels inscrits l'article de la Constitution fédérale. Elle rappelle toutefois le rôle important des Cantons ainsi que les différences fondamentales entre les principes du droit public et du droit privé et se doit en conséquence de requérir les modifications suivantes afin de pouvoir soutenir l'avant-projet :

- Renoncer à élargir le champ d'application de la LHand aux rapports de travail fondés sur le droit privé et, logiquement, biffer les dispositions qui découlent de cet ajout (l'extension des allègements sociaux);
- Renoncer à modifier l'article LHand ;
- Renoncer aux aspects de la promotion des langues des signes qui échappent au champ d'application de la LHand.

Réitérant ses remerciements de l'avoir associée à cette consultation, l'UDC Suisse vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de sa considération.

Avec nos meilleures salutations

UNION DÉMOCRATIQUE DU CENTRE

Le président du parti

Le secrétaire général



Marco Chiesa

Conseiller aux Etats



Henrique Schneider



GRÜNE Schweiz

Waisenhausplatz 21
3011 Bern

raphael.noser@gruene.ch
031 326 66 07

Eidgenössisches Departement
des Innern
Eidgenössisches Büro für die
Gleichstellung von Menschen mit
Behinderungen
Inselgasse 1
3003 Bern

Per Mail:

ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 4. April 2024

**Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von
Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG);
Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der im Titel vermerkten Vernehmlassung haben Sie die GRÜNEN zur
Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Einladung und äussern uns wie folgt.

Es braucht eine grundsätzliche Überarbeitung des bundesrätlichen Vorschlags

Die GRÜNEN begrüssen, dass der Bundesrat die Notwendigkeit einer Revision des Behin-
dertengleichstellungsgesetzes anerkennt. Eine solche ist auch dringend nötig, bleiben doch
sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV sowie das aktuelle Behindertengleichstel-
lungsgesetz (BehiG) weit hinter den Anforderungen der UNO-Behindertenrechtskonvention
(BRK) zurück. Entsprechend zeigte sich auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Men-
schen mit Behinderungen besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechts-
grundlagen an die BRK.

Der vom Bundesrat vorgeschlagene Gesetzesentwurf wird dem Revisionsbedarf aber bei weitem nicht gerecht. Problematisch sind aus Sicht der GRÜNEN namentlich die zu enge Themenwahl – sprich: die Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen –, der ungenügende Schutz vor Diskriminierung respektive vor Benachteiligungen sowie die fehlende (finanzielle) Stärkung von Behindertenorganisationen. Schliesslich weisen die GRÜNEN darauf hin, dass die Vorschläge zur Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlaments entsprechen. Der Bundesrat ist diesbezüglich angehalten, ein separates Bundesgesetz vorzuschlagen, welches die Anerkennung *und* die Förderung der Gebärdensprachen zum Zweck hat.

Insgesamt kommen die GRÜNEN zum Schluss, dass der Entwurf des Bundesrates kaum dazu beitragen wird, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken. Punktuell würde er ihre Situation sogar verschlechtern. Die GRÜNEN fordern den Bundesrat folglich dazu auf, die Vorlage grundsätzlich zu überarbeiten und das Behindertengleichstellungsgesetz einer umfassenden Revision zu unterziehen. Dies nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Inklusionsinitiative, welche noch im laufenden Jahr eingereicht werden wird.

Die GRÜNEN weisen zudem grundsätzlich darauf hin, dass sie über den fehlenden Einbezug der Behindertenorganisation in die Ausarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurf irritiert sind. Der fehlende Einbezug dürfte einerseits erklären, wieso Menschen mit Behinderungen faktisch kaum von der vom Bundesrat vorgeschlagenen Revision des BehiG profitieren. Er ist auch insofern stossend, als dass der Bundesrat und die Verwaltung bei wirtschafts- und steuerpolitischen Vorlagen – zuletzt etwa bei der Ausarbeitung der Tonnagesteuer – regelmässig (sehr) eng mit Branchen und Unternehmen zusammenarbeiten, welche von einer Regulierung betroffen sind. Während die Nähe zwischen Bundesrat und Branche bei der Tonnagesteuer staatspolitisch problematisch ist, wäre der Bundesrat bei der BehiG-Revision aufgrund der BRK sogar verpflichtet gewesen, die Behindertenorganisationen aktiv miteinzubeziehen.

Zu enger Fokus der Revision

Die vorgeschlagene Teilrevision des BehiG legt den Fokus auf die Bereiche Arbeit, Dienstleistungen sowie auf die Anerkennung der Gebärdensprache. Der Reformbedarf in allen diesen drei Bereichen ist anerkanntermassen gross. Doch die BRK erfasst alle Lebensbereiche und verlangt eine tiefgreifende Veränderung unserer Gesellschaft. Entsprechend ist der vom Bundesrat gewählte thematische Fokus zu eng. Insbesondere in den Bereichen öffentlicher Verkehr und Bau sind dringend Anpassungen notwendig. Auch muss die Revision dazu genutzt werden, die Arbeit des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sowie der Behindertenorganisationen zu stärken. Ersteres durch zusätzliche Ressourcen und gegebenenfalls auch durch die Aufwertung zu einem eigenständigen Bundesamt, letzteres durch eine ergänzende Finanzierung. Bei einer Überarbeitung müssten schliesslich auch Massnahmen für eine bessere politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen umgesetzt werden, wie sie das vom Bundesrat unterstützte Postulat 24.3001 (SPK-N) fordert.

In Bezug auf den öffentlichen Verkehr ist die aktuelle Situation ernüchternd. So entsprechen beispielsweise nach wie vor – nach Ablauf der gesetzlichen Frist – nur 61% der Stationen im Eisenbahnverkehr und gar nur 33% der Bushaltestellen den Vorgaben des BehiG. Das Ziel eines auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benützbaren öffentlichen Verkehrs wird damit weit verfehlt. Die Revision des BehiG muss darum zwingend eine Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis 2030 beinhalten, wobei

eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen, eine Zielkontrolle sowie damit verbundene Sanktionen vorzusehen sind. Auch muss die heutige Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen korrigiert werden.

Auch im Baubereich hat das BehiG bisher zu wenig Wirkung gezeigt. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, wieso der Vorschlag des Bundesrates keine entsprechenden Anpassungen vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der Geltungsbereich des BehiG auszuweiten: auf bestehende Bauten (unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation), auf Wohnbauten mit weniger als neun Wohneinheiten sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500 Quadratmetern.

Ungenügender Schutz vor Diskriminierung

Ein besserer Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung ist zwingend notwendig. Das vom Bundesrat gesetzte Ziel ist zweifellos richtig, es dürfte mit der vorgeschlagenen Revision jedoch verfehlt werden. Namentlich reicht es nicht aus, Diskriminierungen im Einzelfall zu verbieten. Das Gemeinwesen sowie Private müssen vielmehr verpflichtet werden, auch proaktiv Massnahmen zu ergreifen, um Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung zu schützen und so ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern. Darüber hinaus muss der Entwurf des BehiG auch begrifflich angepasst werden, wenn der Diskriminierungsschutz tatsächlich verbessert werden soll. Idealerweise durch die Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie Inclusion Handicap in Variante 1 ihrer Stellungnahme vorschlägt. Dabei ist sicherzustellen, dass der Schutzgehalt auch auf privatrechtliche Verhältnisse ausgeweitet wird. Weiter muss die vom Bundesrat vorgeschlagene Revision dahingehend korrigiert werden, dass sie das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht der Behindertenorganisationen nicht einschränkt.

Rein symbolische Anerkennung und fehlende Förderung der Gebärdensprachen

Gehörlose oder hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz nach wie vor Benachteiligungen, etwa beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung oder beim Zugang zu Kultur. Das zeigt auch ein [Bericht des Bundesrates](#), u.a. in Erfüllung des Postulates 19.3668 (Rytz) «[Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen und konkrete praktische Umsetzungsmassnahmen zur vollständigen Teilhabe](#)». Der Bericht zeigt auch auf, dass die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprache grundlegend ist für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen oder hörbehinderten Menschen. Um den Erkenntnissen des Postulatsberichts Rechnung zu tragen, hat das Parlament mit der Motion 22.3373 (WBK-N) «[Anerkennung der Gebärdensprache durch ein Gebärdensprachengesetz](#)» explizit die Schaffung eines «Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen» in Auftrag gegeben.

Mit der rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG wird dieser Auftrag des Parlaments nicht umgesetzt. Neben dem Verzicht auf die Schaffung einer eigenständigen gesetzlichen Grundlage sind namentlich auch keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen. Darüber hinaus fehlen auch Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen, wie etwa verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende oder Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen. Die GRÜNEN fordern den Bundesrat entsprechend dazu auf, den Willen des Parlaments umzusetzen und den Entwurf eines Bundesgesetzes zur Anerkennung und Förderung der drei

Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vorzulegen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verweisen zusätzlich auf die detaillierteren Stellungnahmen von Inclusion Handicap sowie des Schweizerischen Gehörlosenbundes. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Balthasar Glättli
Präsident



Raphael Noser
Fachsekretär



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras

Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider
Vorsteherin Eidgenössisches
Departement des Inneren EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 5. April 2024

Teilrevision des Bundesgesetzes über die Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderung (BehiG)

Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbands

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 hat das Eidg. Departement des Inneren im Auftrag des Bundesrats dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) oben erwähntes Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1'500 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen bestens.

Einleitende Bemerkungen

Der SGV begrüsst, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und 10 Jahre nach Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) weitere Schritte zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen folgen. Die Teilrevision des BehiG zielt darauf ab, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in zwei für sie zentralen Bereichen Arbeit und Dienstleistungen abzubauen. Aus Sicht des SGV wird die Vorlage diesen Anliegen insgesamt zu wenig gerecht. Mit den vorgeschlagenen Anpassungen dürfte sich für die Betroffenen im Alltag nur wenig ändern. Der SGV nimmt zu ausgewählten Bestimmungen Stellung.

1. Schutz vor Diskriminierung am Arbeitsplatz, Art. 6a VE-BehiG

Der Geltungsbereich des BehiG soll neu auch auf privatrechtliche sowie auf öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse der Kantone und Gemeinden ausgedehnt werden. Dies ist aus Sicht des SGV zu begrüssen.

Ebenfalls positiv ist, dass mit der Teilrevision der Schutz vor Diskriminierung am Arbeitsplatz gestärkt werden soll. Menschen mit Behinderungen sollen am Arbeitsplatz weder direkt noch indirekt diskriminiert werden können. Explizit erwähnt wird eine mögliche Diskriminierung bei der Stellenbesetzung, den Anstellungs- und Arbeitsbedingungen, der Entlohnung, der Aus- und Weiterbildung, der Beförderung und der Entlassung. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um die Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen.

Aus Sicht des SGV ist jedoch nicht klar, was unter einer solchen Diskriminierung gemäss Art. 6a, Abs. 1 zu verstehen ist. Aus dem Gesetzestext wird nicht deutlich, was das Diskriminierungsverbot tatsächlich impliziert und wie dieses sich vom Begriff der Benachteiligung (Art. 6a, Abs.2) unterscheidet. Damit wird sowohl für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber als auch für Menschen mit Behinderungen eine Rechtsunsicherheit geschaffen und es ist fraglich, inwieweit sich damit in der Praxis für die Betroffenen etwas ändert. Der SGV regt aus diesem Grund an, den Diskriminierungsbegriff in Art. 6a zu konkretisieren.

2. Verbandsbeschwerden, Art. 9 VE-BehiG

Gemäss Vorlage sollen Behindertenorganisationen nur noch dann gegen eine Benachteiligung vorgehen können, wenn eine Persönlichkeitsverletzung von Menschen mit Behinderungen vorliegt. Oft erleben die Betroffenen aber Einschränkungen beim Zugang zum öffentlichen Verkehr, zu Bauten oder anderen Dienstleistungen. Eine Verletzung der Persönlichkeit im Sinne des ZGB liegt in diesem Kontext nicht vor. Vielmehr handelt es sich um technische Normen, die nicht eingehalten werden. Behindertenrechtsorganisationen können in diesen Fällen aber keine Beschwerde erheben.

Aus Sicht des SGV ist eine Aufweichung des Verbandsbeschwerderechts der falsche Weg. Die föderale Demokratie der Schweiz zeichnet sich durch die funktionierenden Mitbestimmungsrechte aus. Davon profitieren nicht zuletzt auch der Bund, die Kantone und die Gemeinden. Eine Aushebelung des Verbandsbeschwerderechts läuft zudem der Zielsetzung der Vorlage zuwider, die die Rechte der Menschen mit Behinderungen stärken will.

3. Anerkennung der Gebärdensprache, Art. 12 b und c VE-BehiG

Mit der Teilrevision des BehiG will der Bundesrat dem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihrer verbundenen Kultur anerkennen und fördern. Aus Sicht des SGV ist es wichtig, dass auch gehörlose Menschen politisch und gesellschaftlich partizipieren können und die angestrebte Förderung der Gebärdensprachen wird begrüsst. Allerdings sind keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, so dass auch hier fraglich ist, inwiefern die Anerkennung tatsächlich Ungleichheiten für gehörlose Personen beseitigt. Der SGV regt an, dass im Gesetz ausgeführt wird, wie die Förderung und Verankerung der Gebärdensprache erfolgen sollen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktor



Hannes Germann
Ständerat

Christoph Niederberger

Kopie: VSS, SODK



Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Per Mail: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 02.04.2024

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BeHiG) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Mit der Teilrevision des BeHiG will der Bundesrat die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Dienstleistungen verbessern. Dazu wird für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse wie auch für private Dienstleistungen ein Diskriminierungsverbot ausdrücklich verankert. Die Teilrevision legt auch fest, dass angemessene Vorkehrungen zum Abbau von Benachteiligungen im Erwerbsleben und bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen vorzunehmen sind. Zudem wird mit der Teilrevision dem Auftrag des Parlaments Rechnung getragen, die Anerkennung der Gebärdensprache sowie die Förderung der Gebärdensprache und -kultur und die Gleichstellung von Gehörlosen gesetzlich zu verankern.

Das BeHiG dient als Handlungsbasis für die städtischen Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und ist deshalb für die Städte von hoher Relevanz. Die Teilrevision des BeHiG wird von den Städten befürwortet und als Schritt in die richtige Richtung beurteilt, da sie wichtige, aktuell im Gesetz noch nicht geregelte Aspekte der Gleichstellung aufnimmt. Es wird von den Städten ausdrücklich begrüsst, dass mit der Teilrevision das Diskriminierungsverbot auch für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse und private Dienstleistungen verankert wird. Ebenfalls begrüsst wird, dass neben dem materiellen Schutz auch der prozessuale Schutz vor Diskriminierung gestärkt wird. Auch die Anerkennung der Gebärdensprache ist grundsätzlich ein bedeutender Schritt für gehörlose Personen und Menschen mit Hörbehinderungen.

Die Städte betonen aber, dass die gesetzlichen Grundlagen nach wie vor ungenügend sind, um die effektive Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung zu erreichen. Es wäre wünschenswert, dass das BeHiG noch verstärkt mit klaren und griffigen Regelungen ergänzt wird.

Anliegen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 1 und 2 (Zweck und Begriffe)

Der Städteverband begrüsst, dass einige zentrale Begrifflichkeiten angepasst und gemäss UNO-Behindertenrechtskonvention aktualisiert wurden. Besonders positiv hervorheben möchte er die



Änderung, dass eine Behinderung nicht mehr als Eigenschaft einer Person definiert wird, sondern durch die Wechselwirkung einer Person mit Beeinträchtigung mit Barrieren in der Außenwelt entsteht.

Der Städteverband schlägt vor, dass der Begriff «geistige» und «intellektuelle» bei der Aufzählung der Beeinträchtigungen durch «kognitive» ersetzt wird und der Begriff «psychisch» durch «psychosozial». «Psychosozial» darum, weil die in einer Gesellschaft üblichen Rollen nur eingeschränkt wahrgenommen werden können. Des Weiteren wären «sensorische Beeinträchtigungen» durch «Sinnesbeeinträchtigungen» zu ersetzen. Zudem wäre es wichtig, die bedeutende Gruppe von neurodivergenten Personen (Personen aus dem Autismus-Spektrum, mit ADHS etc.) als eine wichtige Personengruppe mit Behinderungen explizit zu erwähnen.

Ausserdem regt der Städteverband an, im Gesetzestext oder in den Erläuterungen zu ergänzen, dass bei Dienstleistungen insbesondere auch der Zugang zum öffentlichen Verkehr, zur Kultur und zur Information/Kommunikation gemeint ist.

Art. 3 Bst. g

Die Ausweitung des Geltungsbereichs auf alle Arbeitsverhältnisse wird ausdrücklich begrüsst.

Art. 5 Abs. 1 und 1^{bis}

Abs. 1: Der Städteverband schlägt vor, dass neben den besonderen Bedürfnissen von Frauen auch denjenigen weiterer Personen, die speziell von Mehrfachdiskriminierungen betroffen sind, Rechnung getragen wird, wie zum Beispiel Migrantinnen und Migranten oder LGBTIQ-Personen mit Behinderungen. Zudem wird angeregt auf den Begriff «besondere Bedürfnisse» zu verzichten und direkt zu formulieren: «...den unterschiedlichen Behinderungen und insbesondere den Frauen mit Behinderungen Rechnung».

Abs. 1^{bis}: Dieser Absatz wird von den Städten ausdrücklich begrüsst, aber die Formulierung «in angemessener Weise» ist zu unbestimmt und sollte deshalb gestrichen werden: «Sie beziehen bei der Festlegung der Massnahmen Menschen mit Behinderungen ~~in angemessener Form~~ ein».

Art. 6 Abs. 3

Wir schlagen vor, die Norm wie folgt zu präzisieren: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen mindestens den aktuellen internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen. Der Bundesrat erlässt gestützt auf die Normen der Interessensverbände und -organisationen die nötigen technischen Vorschriften. Er kann technische Normen privater Organisationen für verbindlich erklären, sofern diese mindestens die Kriterien der Interessensverbände und -organisationen erfüllen.»

Art. 9 Abs. 1, 2 und 3 (Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen)

Der Städteverband bedauert, dass das Verbandsklagerecht nun auf Konstellationen reduziert wird, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Dem Schutz der Persönlichkeitsrechte kommt im Kontext der Behindertengleichstellung eine grosse Bedeutung zu; er vermag aber bei weitem nicht alle Diskriminierungen abzudecken, mit welchen Behinderte in ihrem Alltag konfrontiert sind. Im Kontext des öffentlichen Verkehrs, des Baus und der Dienstleistungen werden kaum je die Persönlichkeitsrechte verletzt, vielmehr handelt es sich um Vollzugsdefizite. In der Vergangenheit hat sich allerdings gezeigt, dass das Verbandsklagerecht in den Bereichen Verkehr, Bau und Dienstleistungen zentral ist, um wichtige Normen oder Unsicherheiten mit den Behindertenorganisationen zu klären. Darüber hinaus sind Menschen mit Behinderung je nach Art ihrer Beeinträchtigung nicht in der Lage, selber Verfahren zu führen und darum ganz besonders darauf



angewiesen, dass ihre Rechte durch die Interessenvertretung ihrer Verbände wahrgenommen werden.

Art. 10 Abs. 1 (Unentgeltlichkeit des Verfahrens)

Analog dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann regt der Städteverband an, die Möglichkeit eines niederschweligen, kostenlosen und schnellen Schlichtungsverfahrens bei den kantonalen Schlichtungsstellen zu ermöglichen.

Art. 12a

Sofern die Reihenfolge bei der Abwägung relevant ist, regen wir an diese wie folgt zu ändern: c,b,a,d.

Art. 12b und c (Anerkannte schweizerische Gebärdensprachen)

Der Städteverband begrüsst grundsätzlich die Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen. Die Gebärdensprache ist eine vollwertige Sprache mit eigener Grammatik. Eine Sprache kann deshalb keine Behinderung sein. Dies wird auch von den Selbstbetroffenen so eingeschätzt. Deshalb schlägt der Städteverband vor, dass die Anerkennung der Gebärdensprache analog den geltenden Landessprachen geregelt wird. Zudem bedauert der Städteverband, dass die Anerkennung rein deklaratorischer Natur ist. Er würde es begrüssen, wenn im Gesetz konkrete und verbindliche Sprachförderungsmassnahmen festgelegt würden

Art. 12c: Die «Kann»-Formulierung ist zu vage, der Städteverband plädiert dafür, dass «können» durch «fördern» ersetzt wird: «Bund und Kantone fördern die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen...».

Art. 14

Der Städteverband regt an, hier ebenfalls die Formulierungen zu präzisieren (vgl. Hinweis zu Art. 6 Abs.3)

Art. 14a

Die «Kann»-Formulierung ist zu unverbindlich, eine direkte Formulierung wäre aus Städtesicht angebracht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen Franziska Ehrler, Leiterin Sozial- und Gesellschaftspolitik (franziska.ehrler@staedteverband.ch, 031 356 32 47), zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Anders Stokholm
Stadtpräsident Frauenfeld

Direktor

Martin Flügel

Kopie: Schweizerischer Gemeindeverband

Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
3003 Bern

Per Mail zugestellt an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, 26. März 2024

Stellungnahme zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Anfang Dezember 2023 eröffnete Vernehmlassung des Eidgenössischen Departements des Innern zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) mit Frist zur Stellungnahme bis zum 05.04.2024. In der Revision geht es unter anderem um die Sicherstellung der digitalen Barrierefreiheit bei Dienstleistungen, die von Privaten angeboten werden. Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich ausdrücklich nur auf den Teil der Vorlage, mit dem der barrierefreie Zugang zu privaten Dienstleistungen verbessert werden will. Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme von Arbeitgeber Banken.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren und nehmen gerne wie folgt Stellung.

Kernaussage

Wir begrüssen die Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) hinsichtlich der vorgeschlagenen Massnahmen zur Förderung der digitalen Barrierefreiheit von privaten Dienstleistungen. Die Revision stellt sicher, dass auch mit der zunehmenden Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft die Teilnahme von Menschen mit Sehbehinderungen am wirtschaftlichen Leben gewährleistet wird. Dies schliesst namentlich auch Finanzdienstleistungen mit ein.

Schätzungsweise über vier Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz leben mit Sehbehinderungen. Für diese Menschen ist es essenziell, dass sie Bankgeschäfte und andere Finanzdienstleistungen einfach und selbstständig durchführen können. Digitale Kanäle spielen dabei eine zunehmend wichtige Rolle. Daher ist die Sicherstellung der digitalen Barrierefreiheit für die Schweizer Banken ein besonderes

Anliegen. Vor diesem Hintergrund unterstützt die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) die Teilrevision des BehiG hinsichtlich der vorgeschlagenen Massnahmen zur Förderung der digitalen Barrierefreiheit von privaten Dienstleistungen.

Der Schweizer Finanzsektor und insbesondere die Schweizer Banken haben die Herausforderung der digitalen Barrierefreiheit erkannt und sind bestrebt, die internationalen Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) sowie die darauf aufbauenden Schweizer Standards für digitale Zugänglichkeit umzusetzen. Diese Bemühungen umfassen unter anderem die Optimierung von mobilen und E-Banking-Anwendungen, um diese inklusiver und zugänglicher für Menschen mit Sehbehinderungen zu machen.

Wir ersuchen Sie höflich um Kenntnisnahme unserer Eingabe und stehen Ihnen gerne für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung



August Benz
Stv. CEO



Richard Hess
Leiter Digital Finance

Madame la conseillère fédérale
Elisabeth Baume-Schneider
Département fédéral de l'Intérieur
3003 Berne

Par courrier électronique :
ebgb@gs-edi.admin.ch

Paudex, le 5 avril 2024

Procédure de consultation : révision partielle de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand)

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons pris connaissance de la procédure de consultation mentionnée en titre, lancée par votre prédécesseur à la tête du DFI. Nous souhaitons vous communiquer notre position de principe à l'égard de cette révision.

Celle-ci prévoit d'interdire explicitement toute discrimination fondée sur le handicap dans le respect des rapports de travail de droit privé. Ce droit à l'égalité de traitement découle de l'article 8 Cst. féd. Cette disposition indique que les situations similaires doivent être traitées de manière égale et les situations dissemblables de manière différente.

Le texte proposé implique une obligation de procéder à des aménagements raisonnables afin de limiter la discrimination liée aux handicaps de certains travailleurs. Il nous paraît cohérent que l'employeur effectue de tels aménagements, étant donné que l'article 328 CO dispose qu'il est responsable de la protection de la personnalité du travailleur.

Il nous paraît cependant important d'insister sur le principe de proportionnalité, inscrit dans cet avant-projet. Il est effectivement essentiel qu'il soit tenu compte des possibilités financières et temporelles des entreprises pour effectuer les aménagements demandés. La pesée des intérêts doit être effectuée au cas par cas en fonction des spécificités de chaque entreprise.

En second lieu, nous souhaitons souligner que ces aménagements raisonnables ne doivent en aucun cas se substituer aux mesures d'intégration professionnelle prévues et financées par l'assurance-invalidité. Cet avant-projet ne doit pas créer un report de charges de l'AI vers les employeurs.

Enfin, nous estimons utile d'ajouter que, selon notre observation du marché du travail, une intégration des personnes en situation de handicap passe également par une préparation adéquate durant la scolarité, où des mesures d'appui prises suffisamment tôt permettent aux personnes concernées de reconnaître les aménagements qui leur conviennent le mieux. La mise en place d'aménagements raisonnables est ainsi facilitée lors de la prise d'emploi. En ce sens, la législation actuelle nous semble lacunaire et il nous semble souhaitable que les aménagements raisonnablement exigibles de la part des employeurs le deviennent aussi pour les établissements de formation.

Nous vous remercions de l'attention que vous prêterez aux remarques particulières qui précèdent et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

Route du Lac 2
1094 Paudex
Case postale 1215
1001 Lausanne
T +41 58 796 33 00
F +41 58 796 33 11
info@centrepatronal.ch

Kapellenstrasse 14
Postfach
3001 Bern
T +41 58 796 99 09
F +41 58 796 99 03
cpbern@centrepatronal.ch

www.centrepatronal.ch

Centre Patronal



Brenda Duruz-McEvoy



CH-3003 Bern, KMU-Forum

Per E-Mail

ebgb@gs-edi.admin.ch

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von
Menschen mit Behinderungen (EBGB)
Inselgasse 1
3003 Bern

Sachbearbeiter/in: mup
Bern, 05.04.2024

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere ausserparlamentarische Kommission hat sich an ihrer Sitzung vom 8. Februar 2024 mit dem Vernehmlassungsentwurf zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) befasst. Wir danken Frau Sofia Balzaretti vom EBGB für ihre Teilnahme an dieser Sitzung, an der sie uns die verschiedenen Elemente des Entwurfs vorgestellt hat. Das KMU-Forum wurde bereits im Rahmen der Arbeiten zur Regulierungsfolgenabschätzung zu einzelnen Elementen der Vorlage konsultiert. Wir bitten Sie, die dabei formulierten Anmerkungen und Empfehlungen unserer Kommission¹ auch im Rahmen der laufenden Vernehmlassung zu berücksichtigen.

Die Mitglieder des KMU-Forums unterstützen die Ziele des 2004 in Kraft getretenen BehiG und der vorliegenden Teilrevision, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und die Rahmenbedingungen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu verbessern. Sie sind jedoch der Ansicht, dass eine Verschärfung der heutigen Anforderungen an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber von Menschen mit Behinderungen kontraproduktiv sein könnte. Je höher die Anforderungen, desto geringer die Bereitschaft der Unternehmen, Menschen mit Behinderungen anzustellen. Anstelle von Verboten und Geboten sollten Anreize und Hilfen für Unternehmen geschaffen werden. Auch die Invalidenversicherung (IV) könnte einen wichtigen Beitrag zur Anstellung von Menschen mit Behinderung in Unternehmen leisten, indem sie die Frage des Übertritts in die IV rascher klärt (vgl. dazu den entsprechenden Abschnitt in unserer Stellungnahme vom 22.09.2023).

¹ Siehe: [Schreiben](#) des KMU-Forums vom 22.09.2023 an das Beratungsbüro BSS Volkswirtschaftliche Beratung.

Art. 9b E-BehiG zur Beweislastleichterung bestimmt, dass eine Diskriminierung als «gegeben» gilt, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird. Der Bericht weist darauf hin, dass sich Art. 9b E-BehiG am Gleichstellungsgesetz (GIG) orientiert. Art. 6 GIG sieht jedoch vor, dass eine Diskriminierung «vermutet» wird, wenn sie von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird. Der vorgeschlagene Text scheint somit eine Verschärfung gegenüber dem GIG darzustellen. Die französische Fassung von Art. 9b spricht jedoch in Anlehnung an Art. 6 GIG von einer «discrimination présumée». Hier besteht eine Diskrepanz zwischen den beiden Sprachfassungen. Die Mitglieder des KMU-Forums sprechen sich gegen die deutsche Formulierung des Artikels aus. Sie sind grundsätzlich skeptisch, was die Zweckmässigkeit der Beweislastleichterung betrifft. Diese könnte den Weg für querulatorische Prozesse ebnen.

Diese Gefahr wird durch Art. 6 E-BehiG noch verstärkt. Dieser besagt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund ihrer Behinderung weder direkt noch «indirekt» diskriminiert werden dürfen. Der erläuternde Bericht hält dazu fest, dass es sich dabei um Regelungen oder Massnahmen handeln kann, die zwar keine Differenzierung aufgrund des Merkmals Behinderung vorsehen, aber typischerweise Menschen mit Behinderungen benachteiligen und sich nicht durch ernsthafte und triftige Gründe rechtfertigen lassen. Die Kombination von Beweislastleichterung und indirekter Diskriminierung könnte zu problematischen Schlussfolgerungen führen. Wenn ein Teilzeitbeschäftigter mit Behinderungen keine Karriere macht, dürfte es nicht ausreichen, dass er bspw. statistisch nachweist, dass nur wenige Teilzeitbeschäftigte Karriere machen. Nur eine direkte Diskriminierung, z.B. der Ausschluss einer Person mit Behinderungen von Gesprächen über eine mögliche Karriere trotz entsprechender Leistung, sollte als Diskriminierung eingestuft werden. Die Mitglieder des KMU-Forums fordern deshalb die Streichung des Wortes "indirekt" in Art. 6a Abs. 1 E-BehiG.

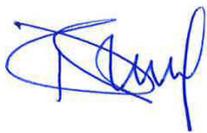
Gemäss dem erläuternden Bericht können angemessene Vorkehrungen (Art. 2 Abs. 6 und Art. 6a Abs. 2 E-BehiG) die Gestaltung der Arbeitsräume, der Arbeitsplätze, der Arbeitszeit, der Weiterbildungsmöglichkeiten und der Karriereplanung sein. Die Mitglieder des KMU-Forums sind der Meinung, dass eine Reduktion des Arbeitspensums von 80% auf 50%, eine spezielle Weiterbildung, ein eigenes Arbeitszimmer oder Home Office nicht einfach mit der Begründung einer Behinderung verlangt und durchgesetzt werden dürften. Art. 6a Abs. 2 ist deshalb restriktiver zu formulieren und der erläuternde Bericht in diesem Sinne zu ergänzen. Es sollte kein Anspruch darauf bestehen, die Arbeit an einem anderen als dem üblichen Ort und zu einer anderen als der üblichen Zeit zu verrichten oder die Arbeitszeit aufgrund der Behinderung zu reduzieren.

Die Mitglieder des KMU-Forums sprechen sich aus den oben genannten Gründen als Hauptantrag für die gänzliche Streichung der Art. 6a ff. E-BehiG zu den Arbeitsverhältnissen aus und fordern, dass stattdessen neue Programme zur Eingliederung von Menschen mit Behinderungen und Pilotversuche zur Eingliederung in das Erwerbsleben gemäss den Art. 16 und 17 des geltenden Gesetzes vorgesehen werden. Als Eventualantrag verlangen sie, dass KMU (Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt) von den Art. 6a ff. E-BehiG ausgenommen werden. Viele KMU stellen Menschen mit Behinderungen ein, weil sie in ihr System passen. Die Flexibilität der KMU, ihr System auf den spezifischen Fall

von Menschen mit Behinderungen auszurichten, ist jedoch oft sehr beschränkt. Zudem verfügen sie nicht über ausreichende finanzielle Mittel, wie dies bei grösseren Unternehmen der Fall ist. Aus diesen Gründen sind die Mitglieder unserer Kommission der Ansicht, dass auch in Art. 6 E-BehiG betreffend die Dienstleistungen Privater Ausnahmen für KMU vorzusehen sind. Dies insbesondere auch dann, wenn der Bundesrat gemäss Art. 6 Abs. 3 E-BehiG technische Vorschriften über internationale und nationale Informatikstandards erlässt. Wir verlangen, dass die betroffenen Kreise (u.a. Wirtschaftsverbände) zwingend im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens konsultiert werden.

Wir hoffen, dass unsere Empfehlungen Beachtung finden und stehen Ihnen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Daniela Schneeberger
Co-Präsidentin des KMU-Forums
Nationalrätin, Vizepräsidentin
des Schweizerischen Gewerbeverbands

Kopien an: Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit des Parlaments



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Eidgenössisches Departement des
Innern EDI
CH-3003 Bern

Per E-Mail: ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, 4. April 2024 BZG/sm
zimmermann@arbeitgeber.ch

Stellungnahme zur Vernehmlassung «Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes»

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Arbeitgeberverband wurde mit E-Mail vom 8. Dezember 2023 eingeladen, zur eingangs erwähnten Vernehmlassung bis zum 5. April 2024 Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens und unterbreiten Ihnen nachfolgend gerne unsere Positionen.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie einige Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit knapp 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

1. Zusammenfassende Beurteilung

Gestützt auf die Konsultation unserer Mitglieder nehmen wir zusammenfassend gerne wie folgt Stellung:

Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbands (SAV):

Die Arbeitgeber unterstützen die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Die Inklusion am Arbeitsplatz ist ein zentrales Element. Bei der vorliegenden Vorlage wird begrüsst, dass der Bundesrat keine explizite Verpflichtung oder Quotenregelung für die Arbeitgeber vorsieht, da Zwangsmassnahmen nie zweckdienliche Lösungen bringen. Gegenüber der nun vorgeschlagenen Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes bestehen jedoch grosse Vorbehalte, denn die Auswirkungen auf private Arbeitgeber wären beträchtlich. Es drohen Ansprüche und Beschwerdeverfahren, die zeit- und kostenintensiv wären. Es ist zudem zu befürchten, dass die Bemühungen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen dadurch gefährdet werden, dass Menschen mit Behinderungen nicht oder nur mit grosser Zurückhaltung angestellt würden. Die Arbeitgeber empfehlen, die vorgeschlagene Teilrevision zurückzuziehen und eine praxistaugliche Vorlage auszuarbeiten, welche eine inklusive Arbeitswelt effektiv fördert. Passender und sinnvoller als die Ausweitung des Geltungsbereichs auf private Arbeitsverhältnisse scheinen uns eine verstärkte Förderung von Brückenbauer-Angeboten und effektiver Unterstützung und Begleitung ohne zusätzlicher Kostenfolge für die Arbeitgeber. Damit können die Arbeitgeber einen wirkungsvollen Beitrag zur Behindertengleichstellung leisten und ihre soziale Verantwortung entsprechend wahrnehmen. Eventualiter seien die Bestimmungen an diejenigen des Gleichstellungsgesetzes anzupassen.

2. Ausgangslage

Das 2004 in Kraft getretene Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) hat zum Zweck, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen, sowie die Rahmenbedingungen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben der Gesellschaft zu verbessern. Die nun vorgeschlagene Teilrevision des BehiG sieht insbesondere Anpassungen in den Bereichen Arbeit und Dienstleistungen vor. Um die Ziele zu erreichen, sieht die Teilrevision vor, für die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse ausdrücklich das Verbot einer Diskriminierung wegen einer Behinderung zu verankern. Ausserdem verpflichtet die Teilrevision dazu, angemessene Vorkehrungen zum Abbau von Benachteiligungen im Erwerbsleben vorzunehmen. Die Verweigerung solcher Massnahmen kann nach dem Vorentwurf eine Form von Diskriminierung darstellen. Neben der Verbesserung des materiellen Schutzes vor Diskriminierung wird auch der prozessuale Schutz vor Diskriminierung gestärkt. So sieht die Vorlage neben wirksamen Rechtsfolgen u.a. auch Erleichterungen bei der Beweislast und bei der Kostentragung vor.

Die Auswirkungen Teilrevision des BehiG auf private Arbeitgeber sind beträchtlich. Gemäss Bundesamt für Statistik liegt die Anzahl an Menschen mit einer Behinderung in der Schweiz bei über 1,5 Millionen. Auch der [Schlussbericht](#) zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG) von 2023 zeigt, «dass sich die Wirkung der Teilrevision nur sehr schwer einschätzen lässt. Der konkrete Nutzen für Menschen mit Behinderungen ist nicht eindeutig. Ebenso ist es aus Sicht der Unternehmen schwierig abzuschätzen, welche Folgen – organisatorischer und finanzieller Art – die Teilrevision des BehiG mit sich bringen.» (S. 39). Menschen mit Behinderung sind heute im Arbeitsleben durch den Schutz der Persönlichkeit (Art. 328 Abs. 1 OR), den Schutz der Gesundheit (Art. 6 ArG) und auch vor einer Kündigung infolge Diskriminierung (Art. 336 Abs. 1 OR) bereits geschützt. Aufgrund der vielen unbestimmten Rechtsbegriffe bei den geplanten Änderungen leidet die Rechtssicherheit stark und es kann nicht antizipiert werden, ob diese Neuerung den betroffenen Personen tatsächlich nutzen.

3. Position des SAV

Wie eingangs erwähnt unterstützen die Arbeitgeber die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Die Inklusion am Arbeitsplatz ist ein zentrales Element. Begrüsst wird bei vorliegender Vorlage, dass der Bundesrat keine explizite Verpflichtung oder Quotenregelung für die Arbeitgeber vorsieht, denn auferlegte Zwangsmassnahmen werden für keine Beteiligten zu zweckbringenden und befriedigenden Lösungen führen.

Der SAV empfiehlt, die vorgeschlagene Teilrevision zurückzuziehen und eine praxistaugliche Vorlage auszuarbeiten, die eine inklusive Arbeitswelt fördert. Eventualiter seien die Bestimmungen an diejenigen des Gleichstellungsgesetzes (GIG) anzupassen. Es ist nicht plausibel und gerechtfertigt, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen im vorläufigen Entwurf weiter gehen als diejenigen im GIG. Eine solche Regelung würde zu neuen Ungleichbehandlungen führen. Im Folgenden verweisen wir insbesondere auf diejenigen Artikel im vorläufigen Entwurf des BehiG, die es anzupassen oder zu streichen gilt.

Art. 2 Abs. 1 und 6 Begriffe

Die Definition von Menschen mit Behinderungen soll gemäss Vorlage deutlich ausgedehnt werden. Der Anwendungsbereich wird durch die Aufnahme von «intellektuellen» und «sensorischen» Beeinträchtigungen massgeblich erweitert. Zugleich sind diese Begriffe äusserst interpretationsbedürftig. Um als Mensch mit Behinderungen eingestuft zu werden, ist es künftig nicht mehr notwendig, dass eine Beeinträchtigung als dauerhaft angesehen wird. Stattdessen reicht es aus, wenn von einer «vooraussichtlich langfristigen» Beeinträchtigung ausgegangen wird. Diese Formulierung ist jedoch schwer zu konkretisieren, was erhebliche rechtliche Unsicherheiten nach sich ziehen kann.

Antrag: Präzisierung der Begrifflichkeit.

Art. 3 Bst. g Geltungsbereich (neu)

Die Arbeitgeber sind der Ansicht, dass die Ausweitung des Geltungsbereichs des BehiG auf privatwirtschaftliche Arbeitsverhältnisse starken Einfluss auf die Wirtschaft haben wird. Die Auswirkungen dieser Ausweitung lassen sich für die Wirtschaft aber nur schwer abschätzen und der konkrete Nutzen für Menschen mit Behinderung kann nicht beurteilt werden.

Antrag: Streichung Art. 3 Bst. g

Art. 6a Arbeitsverhältnisse (neu)

Absatz 1 legt ein ausdrückliches Verbot der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in allen Aspekten des Arbeitsverhältnisses fest. Dies umfasst den gesamten Prozess – von der Rekrutierung über die Arbeitsbedingungen, die Entlohnung, bis hin zu Beförderungen und Kündigungen. Durch diese Regelung erhalten die 1,5 Millionen Menschen mit Behinderungen in der Schweiz eine rechtliche Grundlage, um gegebenenfalls Klagen gegen ihre Arbeitgeber zu erheben. Arbeitgeber wären künftig gefordert, ihre Entscheidungen in einem Mass zu begründen, welches dasjenige gegenüber Arbeitnehmenden ohne Behinderungen übersteigt und so neue Diskriminierungen schafft.

Gemäss Absatz 2 werden Arbeitgebende dazu verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Es ist dabei hervorzuheben, dass die zu ergreifenden angemessenen Massnahmen stets den spezifischen Umständen oder Situationen angepasst sein müssen und nur im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit implementiert werden sollten, sobald ein konkreter Fall vorliegt. Die Initiative für solche Massnahmen muss von den betroffenen Personen ausgehen. Die zentrale Frage dabei ist, was genau unter «angemessenen Massnahmen» verstanden wird, ohne dass es zu einer unzumutbaren Belastung für den Arbeitgeber kommt.

Eine derartige Bestimmung führt in der Praxis zu zahlreichen offenen Fragen und Abgrenzungsproblemen. Für die Wirtschaft, insbesondere für die verschiedenen Branchen, ist es schwierig, die endgültigen Auswirkungen dieser Bestimmung abzusehen. Das führt zu einer grossen Rechtsunsicherheit.

Antrag: Streichung Art. 6a

Art. 8 Abs. 3 Rechtsansprüche bei Dienstleistungen

Der Begriff der «drohenden Diskriminierung» in Art. 8 Abs. 3 lit. a ist äusserst schwammig; zugleich wird nicht definiert, wann eine solche beginnt und wo diese endet.

Antrag: Streichung Art. 8 Abs. 3 lit. a

Art. 8a Rechtsansprüche im Arbeitsverhältnis (neu)

Art. 8a definiert, welche Rechtsansprüche bei einer Diskriminierung gemäss Art. 6a (Arbeitsverhältnisse) geltend gemacht werden können. Die Arbeitgeber sprechen sich gegen eine Ausweitung des Geltungsbereichs des BehiG auf private Arbeitsverhältnisse aus und dementsprechend auch gegen das Festhalten von konkreten Rechtsansprüchen im Falle einer Diskriminierung. Bei Streitigkeiten, die sich aus einem Arbeitsverhältnis ergeben und die unter das Obligationenrecht (OR) fallen, findet das OR Anwendung.

Absatz 2 sieht vor, dass ein Arbeitnehmer mit Behinderung, der in diskriminierender Weise nicht angestellt wurde, Anspruch auf eine Entschädigung hat, die unter Würdigung aller Umstände festzusetzen ist. Eine Obergrenze einer Entschädigung, wie sie Art. 5 Abs. 4 GIG vorsieht, sieht der Vorentwurf nicht vor.

Die Bestimmungen können möglicherweise zu langwierigen und teuren Gerichtsverfahren führen. Arbeitnehmer sind dagegen, notwendige und angemessene Massnahmen durch gerichtliche Beschlüsse zu erzwingen. Gemäss Art. 336a des OR resultiert aus einem festgestellten Missbrauch kein Anspruch auf eine Anstellung, sondern lediglich auf Schadenersatz.

Antrag: Streichung Art. 8a

Bei einer Beibehaltung des Absatzes 1 wären die Formulierungen an diejenigen von Art. 5 Abs. 1 GIG anzupassen. Bei Absatz 2 müsste eine Obergrenze, wie sie Art. 5 Abs. 4 GIG vorsieht, übernommen werden. Bei Absatz 4 müsste entsprechend die Festsetzung eines Maximalbetrages von sechs Monatslöhnen übernommen werden.

Art. 9 Abs. 1, 2 und 3 Einleitungssatz und Bst. a Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen

Der Artikel ermöglicht, dass Vereine und Organisationen im Namen von behinderten Menschen gegen Unternehmen klagen können. Diese Regelung würde den Druck auf die Unternehmen noch mehr steigern und übersteigt das Beschwerderecht im GIG.

Antrag: Streichung Art. 9 Abs. 1, 2 und 3 Einleitungssatz und Bst. a

Bei einer Beibehaltung wären die Formulierungen an diejenigen von Art. 7 GIG anzupassen.

Art. 9a Verfahren bei Arbeitsverhältnissen (neu)

Art. 9a Abs. 1 eröffnet die Möglichkeit, eine schriftliche Begründung zu verlangen, wenn jemand auf Grund seiner Behinderung eine Diskriminierung geltend macht, weil seine Bewerbung für eine Anstellung wegen seiner Behinderung nicht berücksichtigt wurde. Heute besteht kein Recht auf schriftliche Begründung bei Nichtanstellung. Dies würde zu einer Besserstellung von Personen mit Behinderung führen und andere Personengruppen (z.B. Alter, Teilzeit etc.) schlechter stellen.

Antrag: Streichung Art. 9a

Bei einer Beibehaltung des Artikels wäre es gemäss Absatz 2 sinnvoll, eine kurze Verwirkungsfrist von drei Monaten für die Geltendmachung des Anspruchs bei der Ablehnung der Anstellung aufzunehmen. Zudem wäre es gemäss Absatz 3 sinnvoll, auf das Verfahren gemäss Art. 336b OR zu verweisen.

Art. 9b Beweislasterleichterung

Art. 9b führt eine Erleichterung der Beweislast ein. Wird eine Diskriminierung von einer Person geltend gemacht, unterliegt diese Person einer Beweislasterleichterung. Dabei muss eine Diskriminierung lediglich *glaubhaft* gemacht werden. Es ist zudem nicht nachvollziehbar, weshalb in diesem Artikel die Wortwahl «[...] gilt eine Diskriminierung oder Benachteiligung als gegeben, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird» gewählt wurde. Dies impliziert bereits, dass in jedem Fall eine Diskriminierung, resp. Benachteiligung vorliegt.

Gemäss Art. 8a Abs. 3 ist bei einer diskriminierenden Kündigung Art. 336a OR anwendbar. Gemäss der allgemeinen Beweislastregel von Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) muss die Partei, die aus einer missbräuchlichen Kündigung gemäss Art. 336a OR Ansprüche geltend macht, das Vorhandensein eines missbräuchlichen Kündigungsgrundes sowie die Kausalität dieses Grundes für die Kündigung beweisen. Auch bei einer Diskriminierung analog Art. 6a BehiG sollen die Beweislastregeln gemäss Art. 336a OR zur Anwendung gelangen. Eine Beweislastumkehr erschwert dem Arbeitgeber die Beweisführung in unzumutbarer Weise.

Antrag: Streichung Art. 9b

Bei einer Beibehaltung des Artikels sollten die Bestimmungen an diejenigen von Art. 6 GIG angepasst werden. Dort wird die Formulierung «wird eine Diskriminierung *vermutet*, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird» gewählt. Diese Bestimmung des GIG bringt die Beweislast-erleichterung korrekt zum Ausdruck und suggeriert nicht zusätzlich, dass eine Diskriminierung oder Benachteiligung bereits gegeben ist.

Art. 12a Angemessene Vorkehrungen (neu)

Art. 12a Abs. 2 definiert die Kriterien zur Prüfung der Verhältnismässigkeit im Falle einer Weigerung, angemessene Vorkehrungen im Rahmen von Arbeitsverhältnissen vorzunehmen. Dabei werden unter anderem Kriterien wie die Grösse und die finanziellen Möglichkeiten des Unternehmens beigezogen. Die aufgezählten Kriterien sind dabei nicht kumulativ und nicht abschliessend. Der zuständigen Behörde steht es frei, weitere Kriterien vorzusehen, die in einer konkreten Situation gegeneinander abzuwägen sind.

Die Berücksichtigung der Grösse und der finanziellen Möglichkeiten eines Unternehmens führt dazu, dass einerseits grosse Unternehmen praktisch jegliche Vorkehrungen treffen müssen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu verhindern, verringern oder beseitigen. Andererseits haben in kleinen Unternehmen auch geringfügige organisatorische Anpassungen eine grosse Auswirkung auf den gesamten Betrieb, da die anfallenden direkten wie auch indirekten Kosten, deutlich höher ins Gewicht fallen.

In Bezug auf die «angemessenen Vorkehrungen» schafft der Artikel mehr Unsicherheit als Klarheit, da unklar bleibt, welche konkreten Vorkehrungen getroffen werden müssen. Die Massnahme muss verhältnismässig, sachlich und angemessen sein. Dies ist jedoch immer abhängig von der konkreten Situation der betroffenen Person, aber auch von der aktuellen Personalsituation. Je nach Auslegung kann der Artikel sehr weitreichende Konsequenzen für ein Unternehmen haben, beispielsweise der Umgang mit «sensorischen» Beeinträchtigungen und offenen Büroräumen. Selbst bei scheinbar unkomplizierten Massnahmen, wie bspw. flexibleren Arbeitszeiten, ist immer im Blick zu behalten, dass diese wiederum zu einer Ungleichbehandlung der übrigen Arbeitnehmenden führen können.

Für Unternehmen müssen Massnahmen wirtschaftlich zumutbar sein und keinen Aufwand für zusätzliche betriebliche Abläufe verursachen, welche negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens haben. Die Massnahmen dürfen auch nicht auf Kosten der Gleichbehandlung der anderen Beschäftigten gehen. Die Arbeitgeber können dabei am besten selber einschätzen und entscheiden, welche Massnahmen für sie und das Arbeitsumfeld angemessen und umsetzbar sind.

Antrag: Streichung Art. 12a Abs. 2



4. Fazit

Gestützt auf die Konsultation unserer Mitglieder nimmt der SAV wie folgt Stellung:

Die Arbeitgeber unterstützen die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Die Inklusion am Arbeitsplatz ist ein zentrales Element. Gegenüber der nun vorgeschlagenen Teilrevision des BehiG bestehen jedoch grosse Vorbehalte, denn die Auswirkungen auf privatrechtliche Arbeitgeber wären beträchtlich. Es drohen Ansprüche und Beschwerdeverfahren, die zeit- und kostenintensiv wären. Es ist zudem zu befürchten, dass die Bemühungen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen dadurch gefährdet werden, dass Menschen mit Behinderungen nicht oder nur mit grosser Zurückhaltung angestellt werden. Die Arbeitgeber empfehlen, die vorgeschlagenen Teilrevision zurückzuziehen und eine praxistaugliche Vorlage auszuarbeiten, welche eine inklusive Arbeitswelt fördert. Passender und sinnvoller als die Ausweitung des Geltungsbereichs auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse sind eine verstärkte Förderung von Brückenbauer-Angeboten und effektiver Unterstützung ohne zusätzlicher Kostenfolge für die Arbeitgeber. Damit können die Arbeitgeber einen wirkungsvollen Beitrag zur Behindertengleichstellung leisten und ihre soziale Verantwortung entsprechend wahrnehmen.

Eventualiter seien die Bestimmungen an diejenigen des GIG anzupassen.

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Eingabe und stehen Ihnen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Barbara Zimmermann-Gerster
GL-Mitglied / Ressortleiterin Sozialpolitik
und Sozialversicherungen

Roger Riemer
Stv. Ressortleiter Sozialpolitik
und Sozialversicherungen

Schweizerischer Baumeisterverband, Postfach, 8042 Zürich

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von
Menschen mit Behinderungen EBGB
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
ebgb@gs-edi.admin.ch

Matthias Engel
Politik & Kommunikation
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

matthias.engel@baumeister.ch

Zürich, 26.03.2024

Vernehmlassung zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Eröffnung der Vernehmlassung laden Sie interessierte Kreise ein, Stellung zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes zu nehmen.

Der Schweizerische Baumeisterverband SBV ist die gesamtschweizerische Berufs-, Wirtschafts- und Arbeitgeberorganisation des Bauhauptgewerbes mit über 20 Milliarden Umsatz und rund 80'000 Mitarbeitenden. Mit Sektionen in allen Kantonen vertritt der SBV die Interessen von mehr als 2'500 Bauunternehmen.

Der SBV erachtet Inklusion am Arbeitsplatz als wichtig. Er fördert sie im Landesmantelvertrag für das schweizerische Bauhauptgewerbe (LMV) in Artikel 45 «Lohnregelungen in Sonderfällen» aktiv. Die Bauunternehmen und ihre Angestellten unternehmen entsprechend viel, um die Arbeitsplätze auf dem Bau mit Augenmass behindertengerecht einzurichten unter der Voraussetzung, dass die hohen Ansprüche an die Arbeitssicherheit und die Wirtschaftlichkeit erfüllt werden können.

Der SBV lehnt die Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes ab, weil sie diese bewährte Verhältnismässigkeit bei sämtlichen Punkten zur Inklusion am Arbeitsplatz ausser Acht lässt. Die vorliegende Gesetzesrevision provoziert mit ihren Extremforderungen wie einer Beweislastumkehr, einer Begründungspflicht und einer Klagemöglichkeit einen Rückgang der Inklusion.

Das 2004 in Kraft getretene Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) hat zum Zweck, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen, sowie die Rahmenbedingungen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben der Gesellschaft zu verbessern. Der SBV anerkennt die Bestrebungen des Bundes zur Inklusion im Grundsatz. Bei der vorliegenden Teilrevision erachtet er einen Teil der angestrebten Verbesserungen als unterstützenswert, konkret den verbesserten Zugang zu Dienstleistungen und die Anerkennung der Gebärdensprache.

Der SBV lehnt die Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes in der vorliegenden Form aber als Ganzes ab, weil sie bei sämtlichen Punkten zur Inklusion am Arbeitsplatz unverhältnismässige und kontraproduktive Ansprüche und Beschwerdeverfahren einführen will, die gleichermaßen zeit- und kostenintensiv sind.

Der SBV erachtet Inklusion am Arbeitsplatz als wichtig. Er fördert sie im Rahmen der Sozialpartnerschaft aktiv. Der Landesmantelvertrag für das schweizerische Bauhauptgewerbe (AVE LMV 2023-2025) enthält mit Artikel 45 «Lohnregelungen in Sonderfällen» seit vielen Jahren eine Regelung, welche explizit die Neuanstellung, beziehungsweise die Weiterbeschäftigung von «körperlich und/oder geistig nicht vollständig leistungsfähigen Arbeitnehmenden» zu leistungsgerechten Lohn- und Arbeitsbedingungen vereinfacht. Die Bauunternehmen und ihre Angestellten unternehmen entsprechend viel, um die Arbeitsplätze auf dem Bau mit Augenmass behindertengerecht einzurichten soweit die hohen Ansprüche an die Arbeitssicherheit und die Wirtschaftlichkeit erfüllt werden können.

Der SBV befürchtet, dass diese Vorlage hier die zahlreichen Erfolge bei der Inklusion am Arbeitsplatz gefährden würde. Denn die Teilrevision verlangt, dass jedes Mal, wenn bei einer Stellenbewerbung eines Kandidaten bzw. einer Kandidatin mit Behinderung kein Arbeitsvertrag zustande kommt, die entsprechende Ablehnung ein Bündel an Massnahmen wie eine Beweislastumkehr, eine Begründungspflicht und eine Klagemöglichkeit wegen vermeintlicher Diskriminierung nach sich zieht. Gleiches gilt für die manchmal unausweichliche Situation, in welcher der Arbeitsvertrag mit einer im Betrieb angestellten Person mit Behinderung aufgelöst werden muss. Sämtliche dieser Massnahmen, die nur vermeintlich zu mehr Inklusion am Arbeitsplatz führen, lehnt der SBV entschieden ab.

Angesichts dieses vielgefächerten Verbesserungspotenzials appelliert der SBV an den Bundesrat, den vorliegenden Revisionsvorschlag zurückzuziehen und eine praxistaugliche Vorlage auszuarbeiten, welche das wichtige Anliegen einer inklusiven Arbeitswelt fördert statt zurückbindet. Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Eingabe und stehen Ihnen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerischer Baumeisterverband SBV


Marcel Sennhauser
Leiter Politik und Kommunikation


Matthias Engel
Wissenschaftlicher Mitarbeiter Politik

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

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Generalsekretariat
Inselgasse 1
3003 Bern

ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 10. April 2024 sgv-Gf/at

Vernehmlassungsantwort: Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und über 600 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 hat uns Bundespräsident Berset eingeladen, zu einem Entwurf für eine Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) Stellung zu nehmen. Für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv lehnt die ihm unterbreitete Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes entschieden ab. Wir erachten die vorgeschlagenen Anpassungen als unverhältnismässig und speziell in der KMU-Wirtschaft als nicht praktikabel. Die Teilrevision hätte eine klare Überregulierung und unverhältnismässig hohe Mehrkosten zur Folge. Dies kann weder unsere Wirtschaft noch unserer Gesellschaft, welche die Folge dieser Überreglementierung mitzutragen hätte, zugemutet werden. Über punktuelle Verbesserungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen, die im Gesamtkontext tragbar und umsetzbar sind, lässt der sgv stets mit sich reden. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesrevision wird der Bogen aber klar überspannt, was wir dezidiert ablehnen.

Wir verzichten darauf, zu einzelnen Detailbestimmungen Stellung zu nehmen. Stattdessen fordern wir den Bundesrat auf, entweder gänzlich auf die Revision zu verzichten oder aber die Vorlage massiv zu entschlacken und sie dann nochmals in eine Vernehmlassung zu schicken.

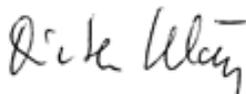
Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Kurt Gfeller
Vizedirektor



Dieter Kläy
Co-Leitung Direktion

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
3003 Bern

per Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 04.04.2024

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes: Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) nimmt dazu im Folgenden gerne Stellung.

Der SGB setzt sich für die Inklusion, auch von Menschen mit Behinderungen, in der Gesellschaft und insbesondere im Bereich der Arbeit ein und begrüsst die Vorlage als Verbesserung des Schutzes vor Diskriminierung von Menschen mit Behinderung grundsätzlich. Allerdings muss im Bereich der Arbeit der Schutz vor missbräuchlichen Kündigungen verbessert werden, um betroffene Personen wirksam vor Diskriminierungen zu schützen.

Menschen mit Behinderung haben eine tiefere Beteiligung am Arbeitsmarkt wie Menschen ohne Behinderungen, auch wenn diese im internationalen Vergleich relativ hoch ist. Für Menschen mit Behinderung sind Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt und am Arbeitsplatz heute immer noch eine Realität und ein inklusives Arbeitsumfeld keine Selbstverständlichkeit. Auch die Inanspruchnahme von Dienstleistungen, was eine unabdingbare Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben ist, ist für Menschen mit Behinderungen vielfach mit grossen Hindernissen verbunden.

Durch die Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes sollen Benachteiligungen für Menschen mit Behinderungen in zentralen Lebensbereichen abgebaut und damit die Voraussetzung für ein selbstbestimmtes und gleichgestelltes Leben verbessert werden. Konkret soll der Schutz vor Diskriminierung von Menschen mit Behinderung insbesondere im Bereich der Arbeit und bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen verbessert werden. Weiter sollen die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprache sowie die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen gesetzlich verankert werden. Der Wortlaut des

Behindertengleichstellungsgesetzes wird durch die Vorlage an die UNO-Behindertenrechts Konvention angepasst.

Gemäss der Vorlage wird das Verbot von Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen im Bereich der Dienstleitungen und der Arbeit explizit im Gesetz festgehalten. Neu sollen auch die Arbeitsverhältnisse nach Obligationenrecht, sowie die öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse nach kantonalem und kommunalem Recht in den Geltungsbereich des Behindertengleichstellungsgesetzes fallen. Der SGB begrüsst die Ausweitung des Geltungsbereiches des Behindertengleichstellungsgesetzes und das ausdrückliche Diskriminierungsverbot von Menschen mit Behinderungen für private Dienstleistende sowie in Arbeitsverhältnissen.

Wir begrüssen weiter, dass das Diskriminierungsverbot im Bereich von Dienstleistungen auch für die immer wichtiger werdenden digitalen Dienstleistungen gilt. Der SGB begrüsst weiter, dass das Diskriminierungsverbot alle Aspekte eines Arbeitsverhältnisses, insbesondere die Stellenausschreibung- und -besetzung, die Anstellungs- und Arbeitsbedingungen, die Entlohnung, die Aus- und Weiterbildung, sowie die Beförderung und die Entlassung betreffen.

Die Vorlage hat weiter die gesetzliche Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprache sowie die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Inhalt. Dies wird vom SGB begrüsst.

Vager Begriff der «Angemessenen Vorkehrungen»

Private Dienstleitende und Arbeitgeber werden gemäss der Vorlage verpflichtet «angemessene Vorkehrungen» zu treffen, um die Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen zu vermeiden, sofern diese keine unzumutbaren Belastungen darstellen. Dies ist eine notwendige Voraussetzung für die Überwindung bestehender Barrieren zur vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft. Problematisch für die Wirksamkeit könnte allenfalls der nicht genauer definierte Begriff der «angemessenen Vorkehrungen» sein. Mit Blick auf die vielfältigen Formen von sehr unterschiedlichen Behinderungen ist es zwar nachvollziehbar, dass in diesem Bereich ein gewisser Ermessensraum gelassen wird. Der SGB plädiert aber dafür, «angemessene Vorkehrungen» unbedingt in Leitfäden und Wegleitungen anhand von Beschreibungen und Beispielen zu präzisieren. Dies dient den Dienstleistenden und Arbeitgebern, die die Massnahmen umsetzen müssen als Hilfe bei der Umsetzung von konkreten Massnahmen und dient damit der Bekämpfung von Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen.

Verbandsbeschwerderecht

Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, sollen in eigenem Namen auf die Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen der entsprechenden Personengruppe klagen können. Es ist richtig, dass in diesem Bereich die Möglichkeit einer Verbandsklage für die entsprechenden Organisationen vorhanden ist. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Da die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff könnten

mit dieser Einschränkung viele Verletzungen von den Organisationen gar nicht vor Gericht geltend gemacht werden.

Bei Diskriminierungen in Arbeitsverhältnissen, müssen weiter auch Organisationen, welche die Wahrung der Interessen von Arbeitnehmenden allgemein wahrnehmen, wie die Gewerkschaften, zur Verbandsklage zugelassen sein.

Schwacher und ineffektiver Kündigungsschutz

Im Bereich der Arbeitsverhältnisse besteht die Problematik, dass der Kündigungsschutz in der Schweiz notorisch schwach gestaltet ist. Bei einer Kündigung, die aufgrund der Diskriminierung eines Menschen mit Behinderung missbräuchlich ist, ist Art. 336a OR anwendbar. Somit stehen der missbräuchlich gekündigten Person maximal sechs Monate Lohn als Entschädigung zu und die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses, bzw. eine Wiedereinstellung nicht möglich. Die Klagen der Vorlage auf Verbot, Beseitigung oder Feststellung einer Diskriminierung ist nach der Kündigung, auch wenn diese missbräuchlich war, nicht mehr möglich. Wir befürchten, dass schlimmstenfalls ein Arbeitgeber eine missbräuchliche Kündigung ausspricht, um teure Massnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung zu umgehen.

An dieser Stelle verweisen wir auf die Möglichkeit der Wiedereinstellung bei missbräuchlichen Kündigungen nach dem Gleichstellungsgesetz (Art. 10 GIG). Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Wiedereinstellung bei einer missbräuchlichen Kündigung aufgrund einer Diskriminierung gegenüber Menschen mit Behinderungen nicht möglich ist, während sie bei einer geschlechterdiskriminierenden Kündigung möglich ist. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden u.E. Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Um Menschen mit Behinderungen in ihren Arbeitsverhältnissen wirksam vor Diskriminierungen zu schützen, fordert der SGB die Einführung höherer Entschädigungen, sowie die Möglichkeit zur Wiedereinstellung oder vergleichbar wirksamer Massnahmen bei missbräuchlichen Kündigungen.

Wir danken Ihnen herzlich für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Luca Cirigliano
Zentralsekretär

Contact en cas de questions:

Claudia Schuwey

031 390 39 37

claudia.schuwey@agile.ch

Département fédéral de l'intérieur
Inselgasse 1
CH-3000 Berne

Envoyez courriel à:
ebgb@gs-edi.admin.ch

Berne, le 2 avril 2024

Réponse à la consultation sur la révision partielle de la loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand)

Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur,

Le 8 décembre 2023, vous avez ouvert la procédure de consultation sur la révision partielle de la loi mentionnée en titre (loi sur l'égalité pour les handicapés; LHand). Agile, faitière de 44 organisations de personnes vivant avec un handicap vous remercie de l'avoir invitée à prendre position en la matière. Nous nous exprimons sur une sélection de points dans ce qui suit.

I. Remarques générales

Depuis plusieurs décennies, Agile s'engage en faveur de l'égalité et de l'inclusion des personnes en situation de handicap, ainsi que pour lutter contre les nombreuses inégalités et discriminations dont elles font l'objet. La Loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand), entrée en vigueur en 2004, et la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), ratifiée dix ans plus tard, nous ont fait espérer des progrès significatifs et rapides. Or à ce jour, les changements attendus par les personnes vivant avec un handicap ne sont guère perceptibles. En 2022, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU y fait également référence dans ses Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse. Le rapport fait notamment état de la nécessité d'agir dans tous les domaines de la vie des personnes en situation de handicap.

L'égalité concrète est donc loin d'être atteinte. Pour de nombreuses personnes en situation de handicap, il n'est toujours pas possible de vivre de manière autonome dans une société inclusive ou de participer pleinement et concrètement à la société.

Nous attendons donc de la révision partielle de la LHand des améliorations fondamentales en vue de renforcer les droits des personnes avec handicap. Cet espoir est malheureusement évanoui par le projet de loi gouvernemental. La révision proposée prévoit certes quelques améliorations ponctuelles: ainsi, la protection contre la discrimination des personnes avec handicap dans les rapports de travail privés et pour les prestations fournies au public par des particuliers doit être renforcée. Mais la révision de la loi ne changera pas grand-chose au quotidien des personnes vivant avec un handicap; leur situation pourrait même se dégrader en matière juridique.

Il est particulièrement choquant que le Conseil fédéral tienne si peu compte des engagements essentiels de la Suisse en matière d'égalité et d'inclusion des personnes en

situation de handicap. Il s'agit notamment d'obligations découlant d'accords internationaux, en particulier la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. Le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU a notamment critiqué le manque de conformité des bases juridiques suisses à la CDPH et recommande expressément à la Suisse de procéder à une harmonisation dans ce sens¹. L'Agenda 2030 (notamment l'objectif 10) n'est pas pris en compte, pas plus que les obligations liées aux langues des signes, qui sont pourtant inscrites dans la Constitution fédérale suisse, dans d'autres bases légales ou dans un mandat confié par le Parlement.

Demands

Agile demande que le projet de loi soit entièrement revu et complété sur le plan conceptuel et en conformité avec la CDPH et d'autres droits humains fondamentaux, en collaboration avec toutes les actrices et tous les acteurs concerné-es, y compris les organisations de personnes en situation de handicap. Compte tenu de la complexité d'une telle révision, il est essentiel de lui consacrer le temps nécessaire.

Comme le mentionne Inclusion Handicap dans sa prise de position, des adaptations d'autres textes législatifs importants pour la participation et l'inclusion des personnes en situation de handicap doivent également être envisagées (notamment la LAI et la LIPPI). La protection des droits humains et fondamentaux des personnes handicapées dans les différents domaines de la vie restera largement inopérante sans ce lien et sans cette approche transversale.

Il convient également de tenir compte de l'actualité politique : en automne 2024, l'initiative pour l'inclusion sera probablement déposée. Elle demande un renforcement des droits des personnes handicapées via une adaptation de l'art. 8 Cst. Le présent avant-projet de LHand ne constitue en aucun cas une alternative efficace à cette initiative.

II. Remarques sur les différents articles

Nous abordons ci-après brièvement certains articles pour lesquels une adaptation est selon nous particulièrement nécessaire. Comme mentionné plus haut, nous estimons toutefois qu'il est urgent de procéder à une révision conceptuelle de fond du projet afin d'améliorer la réalité de vie des personnes en situation de handicap de manière tangible.

1. Objectif (art. 1)

En ratifiant la CDPH, la Suisse s'est engagée à «promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque» (art 1 CDPH). Selon l'art. 1, al. 2 de l'avant-projet (AP) de révision partielle de la LHand tel que mis en consultation, le but de la loi doit cependant rester limité en premier lieu à certains domaines de la vie. En plus des domaines mentionnés jusqu'à présent dans la LHand, dans lesquels la participation doit être facilitée (entretien des contacts sociaux, formation de base et continue ainsi qu'activité professionnelle), le libre choix du mode de logement et l'accès aux prestations de services sont certes désormais expressément mentionnés. La sélection des nouveaux domaines à mentionner n'est toutefois pas explicite. En outre, comme nous l'expliquons dans la partie IV, la manière dont la LHand

¹ Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, chiffres 7 et 8.

contribuerait concrètement à permettre effectivement aux personnes en situation de handicap de choisir librement leur mode d'habitat n'est pas claire non plus.

Parallèlement, l'article sur le but de la loi ne contient pas de référence fondamentale à la réalisation des droits humains et fondamentaux des personnes en situation de handicap.

Demandes

Agile demande que l'objectif de la LHand soit formulé de manière conforme à la CDPH (art. 1 AP-LHand). La LHand vise à promouvoir l'égalité en droit et en fait des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, ainsi que leur participation et leur inclusion dans la société. Elle doit garantir aux personnes handicapées un mode de vie autodéterminé et les protéger contre toute inégalité dans l'exercice de leurs droits humains et fondamentaux en raison de leur handicap (voir par exemple le § 1 de la [loi sur les droits des personnes handicapées](#) du canton de Bâle-Ville, en allemand uniquement).

En outre, nous demandons une concrétisation de l'objet de la loi (voir à ce sujet la proposition dans la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 7, brèves remarques sur l'art. 1).

2. Concepts «personnes handicapées», «discrimination» et «inégalité» (art. 2, 6 et 6a)

Personnes handicapées

Selon l'AP-LHand, la notion de «personnes handicapées» doit être adaptée (Art. 2, al. 1). Nous saluons en principe cette adaptation. Nous soulignons toutefois, à l'instar d'Inclusion Handicap dans sa prise de position, qu'il est difficile de comprendre comment les notions de «handicap intellectuel» (nouvellement ajoutée) et de «handicap mental» (inchangée), entre autres, sont différenciées (comme dans la version allemande).

Le message relatif au projet de LHand doit en outre préciser que les frontières entre les différentes catégories de handicaps sont floues. Ainsi, au-delà de la question de savoir si elles sont plutôt de nature physique, psychique ou sensorielle, des conditions telles que l'autisme ou la dyslexie sont clairement des handicaps au sens de la LHand. En outre, le message devrait préciser que la question de l'origine du handicap – par exemple naissance, prédisposition génétique ou accident – n'est pas pertinente pour le définir selon la LHand. La notion englobe donc notamment les personnes en situation de handicap dû à l'âge.

«Discrimination» et «inégalité»

Les modifications proposées ne permettent pas d'améliorer la protection contre la discrimination des personnes en situation de handicap. D'une part, cette protection ne doit s'appliquer qu'au cas par cas (il manque des obligations concrètes de droit objectif et des instruments d'application) et le droit de recours des associations ne doit plus pouvoir être invoqué qu'en cas d'atteinte à la personnalité (voir chapitres 3 et 4 ci-dessous). D'autre part, la notion de «discrimination» et celle d'«inégalité» doivent être contenues dans la loi, mais la délimitation des deux notions n'est pas clarifiée et la notion de «discrimination» n'y est définie seulement au niveau de l'ordonnance². La définition de la notion de «discrimination» au niveau de l'ordonnance s'écarte en outre de manière décisive de la notion constitutionnelle de ce terme, ainsi que de sa notion au sens de l'art. 2 de la

² Art. 2 let. d OHand: «discrimination (art. 6 et 8, al. 3, LHand): toute différence de traitement particulièrement marquée et gravement inégalitaire qui a pour intention ou pour conséquence de déprécier une personne handicapée ou de la marginaliser.»

Convention relative aux droits de l'enfant. Il en résulte une loi confuse qui n'offre pas la clarté requise aux personnes en quête de droit, ainsi qu'aux autorités et aux tribunaux chargés de la faire appliquer. Comme le constate Inclusion Handicap dans sa prise de position, tant la jurisprudence relative à l'art. 8 al. 2 Cst. que la LHand restent largement en deçà des exigences de la CDPH. Le Tribunal fédéral constate entre autres que l'art. 8 al. 2 Cst. ne contient pas de droit à l'établissement d'une égalité de fait. La notion de discrimination est interprétée de manière très restrictive par le Tribunal fédéral. Une personne qui se plaint d'une discrimination ne peut pas exiger que celle-ci ne se produise pas ou qu'elle soit éliminée par des aménagements raisonnables. Ces restrictions ne sont pas compatibles avec les art. 2, 5 et 9 de la CDPH.

Tant qu'aucune discrimination ne peut être constatée sur la base d'une interprétation restrictive de du terme, aucun droit correspondant ne peut être fondé. C'est ce que montre clairement le fait que, vingt ans après l'entrée en vigueur de la LHand, aucune pratique n'a pu s'établir pour protéger effectivement contre la discrimination dans le cadre des prestations de services fournies par des particuliers. Les adaptations prévues par le Conseil fédéral sont en principe bienvenues (extension du champ d'application à l'art. 3, let. g, et des droits juridiques à l'art. 8, al. 3 et 8a, al. 1), mais resteront hélas lettre morte.

Propositions d'adaptation

Agile soutient les demandes et propositions d'adaptation de l'art. 2 AP-LHand formulées dans la prise de position d'Inclusion Handicap:

Art. 2, al. 1:

Est considérée comme une personne handicapée au sens de la présente loi toute personne présentant une incapacité physique, mentale, psychique, intellectuelle ou sensorielle présumée durable, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

En ce qui concerne les notions de «discrimination» et d'«inégalité», nous plaidons en particulier pour la variante 1 proposée par Inclusion Handicap, dans laquelle la notion de «discrimination» serait supprimée et où seule la notion d'«inégalité» serait utilisée, laquelle doit être conforme à la CDPH (art. 2, al. 3 et art. 5). Il convient donc de renoncer à utiliser en parallèle les termes «inégalité» et «discrimination».

Si cette proposition n'est pas retenue et que le terme «discrimination» continue d'être utilisé, il doit être défini précisément dans la LHand (c'est-à-dire au niveau de la loi) conformément au sens de la CDPH (art. 2 al. 3).

Ces adaptations sont urgentes afin que la loi gagne en clarté, que la sécurité juridique soit renforcée et que la protection soit étendue dans les rapports juridiques de droit privé.

3. Aménagements raisonnables (art. 2, 6, 6a et 12a) et proportionnalité (art. 11 et 12)

Selon la proposition du Conseil fédéral, les inégalités envers les personnes handicapées doivent notamment être «prévenues, réduites ou éliminées» dans la mesure où les prestataires de services privés et les employeurs doivent prendre des «mesures d'aménagement raisonnables» (art. 6 et 6a AP-LHand). Il entend par là «des modifications et des adaptations nécessaires et appropriées qui ne constituent pas une charge déraisonnable» (art. 2, al. 6 AP-LHand). Le principe de proportionnalité s'applique: un tribunal qui doit juger si une inégalité doit être éliminée ou non évalue le rapport entre l'utilité escomptée pour

les personnes avec handicap et les intérêts économiques, respectivement les dépenses pour les entreprises, les intérêts de la protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine ou les préoccupations en matière de sécurité (art. 11, al. 1 LHand).

Le nouvel article 12a prévu par le Conseil fédéral précise que le tribunal doit avant tout tenir compte, lors de sa pesée d'intérêts, de critères concernant l'entreprise (entre autres sa taille et ses capacités financières). Il s'agit en outre de tenir compte des droits et libertés de tiers. Il n'est pas fait mention des intérêts spécifiques des personnes en situation de handicap ni de la question de savoir si le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une violation des droits humains et fondamentaux. Lorsque les personnes handicapées ont besoin de prestations sur la durée pour participer à la société sur un pied d'égalité avec les autres et qu'elles ne peuvent pas bénéficier de prestations des assurances sociales ou d'autres prestations ou que celles-ci sont insuffisantes, ou lorsque des investissements importants sont nécessaires à cet effet,³ la pesée des intérêts telle que l'envisage le Conseil fédéral serait le plus souvent défavorable aux personnes concernées en raison des coûts engendrés. En raison de l'absence de concrétisation d'obligations juridiques objectives et d'instruments de mise en œuvre, les réglementations prévues ne peuvent guère constituer une incitation à ce que, par exemple, les environnements de travail soient aménagés de manière inclusive à long terme, et pas seulement au cas par cas comme le propose le gouvernement dans son rapport explicatif (p. 12).

Demandes

Agile demande de ne pas multiplier inutilement les ancrages du principe de proportionnalité.

Nous considérons en outre comme essentiel que les tribunaux, lors de l'évaluation de la proportionnalité (art. 11 et 12) ou de la pesée des intérêts selon le nouvel art. 12a sur les «aménagements raisonnables», tiennent également compte des intérêts spécifiques des personnes handicapées de manière globale et sur la base de la CDPH⁴ (voir par exemple [la loi sur les droits des personnes en situation de handicap du canton de Bâle-Ville, § 7](#), en allemand).

Il convient en outre d'ajouter que les mesures et les planifications (réalisées ou non) des collectivités publiques et des acteurs privés visant à protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations doivent également être prises en compte dans la pesée des intérêts. Cela permet d'éviter que des années après l'entrée en vigueur d'une loi, il soit possible d'argumenter sur des coûts trop élevés dans le but de les empêcher (voir Transports publics et construction), alors qu'une prise en compte précoce de l'accessibilité dans les processus permet d'éviter des adaptations ultérieures coûteuses (voir également la prise de position d'Inclusion Handicap à ce sujet).

Il convient également d'examiner la disponibilité de fonds publics ou de possibilités de soutien pour compenser les coûts jugés disproportionnés, mais qui doivent être supportés d'un point de vue objectif et juridique⁵.

³ Par exemple, pour une offre d'interprétation en langue des signes au travail ou lors d'activités politiques, pour des dispositifs d'écoute dans les bâtiments publics, pour des traductions en langage simplifié, pour des programmes d'emploi accompagné et de scolarité accompagnée, pour des offres de soutien au logement ambulatoire, etc.

⁴ Voir aussi l'art. 2 de la CDPH: celle-ci définit la discrimination fondée sur le handicap comme «toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres. Elle comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable.»

⁵ Voir par exemple la [directive européenne sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail](#) (préambule, n° 21).

Si la notion de discrimination est maintenue (voir chapitre 2 ci-dessus), il convient d'ajouter une deuxième phrase à l'art. 6, al. 2 et 6a, al. 2: «Le refus de prendre des mesures d'aménagement raisonnables constitue une discrimination au sens de l'al. 1». De même, à l'art. 6, al. 3, AP-LHand, le rapport avec l'al. 1 devrait apparaître expressément dans le texte – par exemple en ajoutant la phrase suivante à la première phrase: «Les prestations de services qu'ils proposent sous une forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes handicapées, faute de quoi cela constitue une discrimination en vertu de l'al. 1».

4. Droit de recours et d'action en justice (art. 9)

L'évaluation de la LHand réalisée en 2015 a notamment montré que, malgré la gratuité de la procédure, l'accès à la justice pour les personnes concernées était difficile et les instruments d'application faibles⁶. De plus, le droit d'action et de recours des associations, qui devrait alléger cette situation, ne s'applique pas à tous les domaines de la LHand. Certes, selon la proposition du Conseil fédéral, il doit être étendu au domaine du travail. Mais en ce qui concerne la qualité pour recourir et la qualité pour agir des organisations de personnes handicapées (art. 9 AP-LHand), le Conseil fédéral envisage toutefois de réduire les motifs de recours aux constellations dans lesquelles la personnalité des personnes handicapées est atteinte. Or, dans le contexte des transports publics, de la construction ou des services, ce n'est pratiquement jamais le cas. Les organisations de personnes handicapées ne pourraient donc pratiquement plus déposer de recours, même en cas de violation manifeste des prescriptions techniques relatives à l'accessibilité des constructions ou des prestations numériques, ce qui supprimerait un instrument de contrôle indispensable et éprouvé de la mise en œuvre de la LHand.

Demande

La formulation proposée de l'art. 9 LHand doit être adaptée de toute urgence. Avant tout, il faut absolument rejeter à l'al. 1 la formulation «agir pour faire valoir une atteinte» (en allemand: «*Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen*»). Il est incompréhensible que le droit de recours des associations soit limité aux atteintes à la personnalité (pour les détails et les propositions d'adaptation, voir la prise de position d'Inclusion Handicap, chapitre 4.5)

5. Implication des personnes en situation de handicap (art. 5, al. 1bis)

En ratifiant la CDPH, la Suisse s'est engagée à consulter et à impliquer activement les personnes en situation de handicap, par le biais des organisations qui les représentent, dans l'élaboration et la mise en œuvre, entre autres, de la législation et dans d'autres processus décisionnels, en particulier sur les questions qui les concernent directement (voir préambule, let. o) et art. 4 (3) de la CDPH). Le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU rappelle également cette obligation. Il critique le fait que «que les personnes handicapées ne participent guère, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, dont diverses organisations de personnes handicapées, à la prise de décisions sur les lois, politiques et programmes (...)» et recommande de renforcer les mécanismes aux niveaux fédéral, cantonal et communal, afin de garantir que les organisations de personnes handicapées, quel que soit leur type, soient «consultées au sujet des lois et

⁶ Egger et al., 2015, pp. 383-384 [en allemand uniquement].

politiques visant à mettre en œuvre la Convention et à atteindre les objectifs de développement durable^{7>>}. Les organisations de personnes handicapées devraient être systématiquement et ouvertement contactées, consultées et impliquées suffisamment tôt⁸.

Dans ce contexte, nous ne comprenons pas que la Confédération ait renoncé à associer les organisations de personnes handicapées, au vu de leur expertise et de leurs demandes spécifiques, au développement de l'une des plus importantes lois les concernant⁹. Une procédure de consultation ne remplit pas l'obligation inscrite dans la CDPH. Certes, la procédure de consultation est un instrument d'implication de la société civile éprouvé. Mais elle intervient à un moment où le projet législatif est déjà si avancé que des adaptations de fond ne peuvent être effectuées sans générer d'importants retards.

Certes, dans le cadre de la présente révision, certain-es représentant-es d'organisations de personnes handicapées (dont Agile) ont été entendu-es lors d'une soi-disant analyse d'impact de la réglementation, pour laquelle un bureau externe (BSS) a été mandaté. Mais à ce stade, les aspects de la LHand qui devaient être adaptés avaient déjà été définis par le Conseil fédéral (travail, accès aux services et langues des signes)¹⁰. Il ne peut donc pas s'agir d'une implication dans les processus décisionnels législatifs.

Dans la révision partielle de la LHand, le Conseil fédéral prévoit à l'art. 5 un nouvel al. 1^{bis} qui contraint la Confédération et les cantons à associer de manière appropriée les personnes en situation de handicap à l'élaboration des mesures. Nous saluons en principe cette inscription dans la loi de l'obligation d'associer les personnes en situation de handicap. Il ne ressort toutefois pas clairement de la proposition d'article quels sont les processus pour lesquels cette implication est prévue et comment elle doit être aménagée. Il manque notamment des indications essentielles sur les exigences posées par la CDPH pour une telle intégration.

Demands

L'art. 5a, al. 2 LHand doit formuler de manière plus concrète et contraignante la manière dont les personnes handicapées doivent être impliquées par le biais des organisations qui les représentent et les exigences auxquelles cette implication doit répondre. Nous recommandons de reprendre la formulation de la proposition d'adaptation figurant dans la prise de position d'Inclusion Handicap (chap. 7, brève remarque sur l'art. 5).

Les art. 4 (3) et 33 (3) de la CDPH ainsi que de l'Observation générale n° 7 (2018) sur la participation des personnes handicapées doivent être respectés. Les États parties doivent notamment veiller à ce que les personnes handicapées «ne soient pas seulement consultées comme une simple formalité, ou de manière purement symbolique. Ils doivent prendre en compte les résultats de ces consultations et les inclure dans les processus décisionnels»¹¹.

Dans le prolongement de l'évaluation de 2015, nous recommandons en outre la création d'une commission fédérale extraparlamentaire pour l'égalité des personnes handicapées, dotée d'une représentation adéquate des personnes directement concernées, afin de développer la politique du handicap de manière collaborative¹² (telles les commissions fédérales pour les questions féminines ou contre le racisme).

⁷ Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, n° 9 et n° 10.

⁸ Observation générale n° 7, note 39.

⁹ Et ce, bien que les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, du Valais et de Genève aient déjà fait des expériences de ce type et qu'il existe des exemples de bonnes pratiques sur lesquelles on aurait pu s'appuyer pour l'élaboration du présent AP-LHand.

¹⁰ Voir Liechti et al., 2023, p. 11 (en allemand uniquement).

¹¹ Voir l'Observation générale n° 7, n° 48).

¹² Egger et al., 2015, p. 383.

Agile considère essentiel que les voix des quelque 1,7 million de personnes handicapées vivant actuellement en Suisse soient intégrées à un stade précoce dans les processus décisionnels, notamment par le biais de leurs organisations, et que la diversité des handicaps soit prise en compte. D'une manière générale, la participation des personnes en situation de handicap doit être davantage ancrée structurellement au niveau administratif. Elles doivent pouvoir faire valoir leur expertise, qu'on appelle expertise de terrain: celle-ci est essentielle pour que la Suisse réussisse à mettre en œuvre les dispositions centrales de la CDPH et conférer la légitimité nécessaire aux projets de loi ainsi qu'aux autres documents et mesures administratifs.

6. Travail, prestations de services, formation et construction (art. 8a, art. 6, al. 3, art. 20, art. 3)

Comme nous le verrons dans la partie IV (chapitre 8), des dispositions fondamentales manquent pour différents domaines (de vie), notamment le travail, le logement, les prestations de service, la formation, les transports publics ainsi que les constructions et installations.

Demandes

En ce qui concerne les adaptations d'articles actuels ou prévus dans le présent projet de loi, nous nous rallions aux propositions d'adaptation d'Inclusion Handicap (voir les remarques brèves correspondantes au chapitre 7). Nous soutenons en particulier les revendications relatives aux droits dans les rapports de travail (art. 8a), aux prestations fournies sous forme numérique (art. 6, al. 3) et à l'enseignement supérieur (art. 20).

En ce qui concerne le champ d'application de la LHand (art. 3 LHand) dans le domaine de la construction, nous demandons son extension aux constructions et installations existantes, indépendamment d'une transformation ou d'une rénovation, aux bâtiments d'habitation à partir de 4 logements et aux locaux de plus de 25 places de travail ou dont la surface dépasse 500m².

III. Langues des signes

Concernant la reconnaissance, la promotion et la protection des langues des signes, nous renvoyons à la prise de position de la Fédération suisse des sourds (FSS), que nous soutenons dans son intégralité.

Plus particulièrement, nous attirons l'attention sur le fait que l'utilisation d'une langue propre ne devrait pas être réglementée dans le cadre de la LHand. Cette réalité est également prise en compte par la motion [Reconnaissance de la langue des signes par une loi sur la langue des signes 2022](#). Les modifications prévues dans le cadre de la LHand ne permettent pas d'amorcer la mise en œuvre de la motion. Le Conseil fédéral fait ainsi fi de la volonté du Parlement: la motion demande explicitement à la fois la reconnaissance et la promotion des langues des signes. En reconnaissant les langues des signes de manière purement déclaratoire à l'art. 12b AP-LHand et en se limitant à un mandat d'encouragement non contraignant à l'art. 12c AP-LHand, le Conseil fédéral se limite à une politique purement symbolique. Pour Agile, il est également évident que cette mesure n'apportera ni visibilité ni pertinence supplémentaires aux langues des signes, ni même une réelle amélioration de la situation des personnes sourdes et malentendantes. Le Conseil fédéral ignore surtout le contexte linguistique et culturel des langues des signes.

Le Conseil fédéral ne tient pas non plus compte des conclusions du rapport de postulat publié en 2021 sur la reconnaissance des langues des signes.

Le Conseil fédéral ne tient pas non plus compte des obligations internationales: par exemple, la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) stipule que les personnes sourdes et malentendantes doivent avoir accès à l'information, à un système éducatif inclusif et à un emploi sans discrimination¹³. En 2022, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU a signalé des lacunes importantes à cet égard dans le cadre de la procédure de rapport national de la CDPH et a formulé des recommandations en conséquence¹⁴.

Demands

Afin que la situation des personnes sourdes et malentendantes s'améliore réellement et durablement et que leurs droits soient garantis, nous demandons la mise en œuvre conséquente de la motion 22.3373 «Reconnaissance de la langue des signes par une loi sur la langue des signes» en tenant compte du rapport de postulat sur la reconnaissance juridique des langues des signes suisses, de l'expertise du Prof. Pärli sur les possibilités correspondantes de reconnaissance des langues des signes au niveau de la loi, ainsi que des recommandations internationales pertinentes (ONU-CDPH, Agenda 2030, Convention des droits de l'enfant). Avec la FSS, Agile demande:

Des réglementations concrètes et contraignantes dans une loi spécifique sur la langue des signes pour *la promotion des langues des signes* en tant que langues à part entière¹⁵ dans tous les domaines de la vie au niveau fédéral et cantonal. Il s'agit par exemple de:

- La promotion des spécialistes de la langue des signes (interprètes en langue des signes, enseignants en langue des signes et traducteurs en langue des signes) et participation financière de la Confédération qui y est liée¹⁶
- L'encouragement de l'apprentissage de la langue des signes par les enfants sourds et malentendants en âge préscolaire ainsi que par leurs proches.
- La promotion d'un modèle éducatif bilingue-bimodal (en langue des signes et en langue orale) pour les élèves sourds et malentendant-es, afin de leur permettre de construire leur identité en fonction de leur âge, grâce au contact avec des enfants sourds et malentendants du même âge et à des modèles de rôles compétents en langue des signes
- Des cours de langue pour les personnes sourdes et entendantes
- La promotion de la culture liée à la langue des signes
- Des garanties contraignantes pour assurer le maintien et le développement de l'offre télévisuelle en langues des signes
- La promotion de la recherche sur la langue des signes et amélioration des relevés statistiques
- La prise en compte des obligations des cantons¹⁷ basées sur des bases de compétences constitutionnelles et des besoins de coordination correspondants
- La promotion des échanges culturels entre le monde des personnes sourdes et celui des entendant-es

¹³ CDPH, art. 9, art. 21, art. 24, art. 27, art. 30.

¹⁴ Voir les Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, n° 28a, 41, 42a, c, 47b, 58b.

¹⁵ Le Conseil fédéral indique lui aussi dans son rapport donnant suite aux postulats (à la p. 49) que les mesures d'encouragement linguistique «auraient moins à voir avec l'accès des personnes sourdes à la société entendant qu'avec la langue et la culture des sourds eux-mêmes. Elles présenteraient en outre l'avantage de rendre visible le fait que les sourds, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse.»

¹⁶ Voir Observations finales du Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées, n° 42a.

¹⁷ Voir la Constitution fédérale, art. 8, art. 2, al. 4, art. 11, al. 2 et 19, art. 69, art. 2 et art. 70, al. 2.

- La traduction d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes vers la langue écrite ou parlée et inversement.
- 2) Des réglementations concrètes et contraignantes *en matière de droit de l'égalité* au niveau de la loi (dans une loi spécifique sur la langue des signes, dans la LHand ou dans les lois spéciales correspondantes) pour la mise en œuvre de mesures visant à éliminer les inégalités dans tous les domaines de la vie. Ces réglementations concernent avant tout la reconnaissance juridique des langues des signes ainsi que des mesures concrètes d'égalité garantissant l'accès et le financement de l'intervention d'interprètes en langue des signes et en langue écrite (pour plus de détails, voir la prise de position de la Fédération suisse des sourds (FSS)).

IV. Dispositions manquantes

7. Remarques générales

En ratifiant la CDPH et dans le cadre de l'Agenda 2030, la Suisse s'est engagée à promouvoir la participation et l'inclusion des personnes en situation de handicap¹⁸. Ces objectifs impliquent que les structures et les systèmes soient modifiés de manière à éliminer systématiquement et durablement les barrières et les inégalités. La protection contre la discrimination au cas par cas – liée à l'obligation d'éliminer les inégalités ou de prendre des mesures d'aménagement raisonnables – est indispensable. Elle ne suffit toutefois pas à promouvoir durablement l'égalité et l'inclusion. Les collectivités publiques et les particuliers doivent prendre des mesures proactives et adaptées à la réalité des personnes en situation de handicap afin de réaliser leur égalité, de les protéger contre la discrimination, de leur permettre de mener une vie autonome et d'en assumer la responsabilité, et de rendre la société plus inclusive – indépendamment du fait qu'une personne en situation de handicap fasse valoir ses droits. La clause de l'art. 5 al. 1, qui indique de manière vague et non contraignante que la Confédération et les cantons doivent prendre des mesures pour éliminer, réduire ou prévenir les inégalités, n'est pas suffisante à cet égard (voir également à ce sujet les propositions d'adaptation et de complément dans la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 7, remarques brèves sur l'art. 5).

La proposition du Conseil fédéral prévoit en outre que la LHand se limite en premier lieu à certains domaines de la vie. Même en admettant que la révision partielle ne permette pas de relever tous les défis liés à la mise en œuvre de la CDPH, la priorité thématique est nettement trop restrictive. En même temps, il manque également dans les domaines de vie cités des réglementations essentielles qui pourraient amener des améliorations concrètes. En outre, le dispositif d'aménagement raisonnable nouvellement introduit ne suffira pas à résoudre le problème de l'accessibilité, par exemple au marché du travail au cas par cas: au plus tard lors de l'examen de la proportionnalité, un tribunal arrivera en règle générale à la conclusion que l'assistance nécessaire ne peut pas être garantie (voir partie II, chapitre 3).

Pour permettre des changements structurels durables, il faut des obligations juridiques objectives concrètes et des instruments de mise en œuvre dans tous les domaines de la vie (y compris des objectifs, des mécanismes de contrôle et des possibilités de sanction en cas de non-respect). Outre les mesures législatives nécessaires, des mesures politiques et administratives doivent être prises en permanence et tous les moyens

¹⁸ Voir notamment [la CDPH](#) (version originale en anglais), art. 3, art. 19, art. 24 et [l'Agenda 2030](#), notamment l'[objectif 10](#).

disponibles doivent être utilisés (y compris une réaffectation des ressources) pour rendre la société et ses secteurs plus accessibles.

La LHand se concentre en outre fortement sur l'accessibilité physique, technique et en matière de communication, qui est certes indiscutablement centrale pour de nombreuses personnes vivant avec un handicap. D'autres aspects, tels que la liberté et la sécurité personnelles, la protection contre la violence ou la prise de décision assistée, qui peuvent être particulièrement importants pour les personnes en situation de handicap cognitif ou psychique ou les personnes neurodivergentes par exemple, sont largement passés outre, bien que la loi doive s'appliquer à ces personnes également.

Selon la proposition du gouvernement, la Confédération et les cantons doivent en outre tenir compte lors de l'adoption de mesures, des différents handicaps et des défis supplémentaires auxquels sont confrontées également les femmes vivant avec des handicaps (art. 5, al. 1 AP-LHand). Selon le rapport explicatif du Conseil fédéral, il s'agit «à la fois de refléter les différents besoins des personnes en situation de handicap, mais également et surtout de reconnaître la diversité comme un élément essentiel de la cohésion sociale».

Or, cette intention n'est guère perceptible dans le projet de loi bien que, tant le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU¹⁹, que l'évaluation de la LHand de 2015²⁰, par exemple en ce qui concerne les personnes en situation de handicap psychosocial ou cognitif, signalent des lacunes à ce sujet. Dans ses observations finales, le Comité constate en outre avec préoccupation que les mesures visant à promouvoir l'égalité des genres dans le domaine du handicap et à promouvoir les droits des femmes et des jeunes filles vivant avec des handicaps dans la société ne sont pas encore mises en œuvre²¹.

8. Lacunes dans différents domaines (de la vie)

En ce qui concerne les différents domaines (de la vie), on constate par exemple les lacunes suivantes:

Le logement

Il est certes prévu de préciser dans l'article sur le but que les personnes en situation de handicap peuvent notamment choisir leur forme de logement. Le libre choix du lieu et du mode de vie est revendiqué depuis des décennies par les personnes avec handicap et leurs organisations (comme actuellement dans le cadre de l'initiative pour l'inclusion). Selon la proposition du Conseil fédéral, la révision partielle de la LHand ne devrait rien changer à cet égard: comme jusqu'à présent, seule l'accessibilité physique des bâtiments résidentiels de plus de huit unités d'habitation à construire ou à rénover (art. 3c LHand) est prise en compte. En outre, le Conseil fédéral renvoie à d'éventuels programmes de la Confédération liés au logement (art. 16 LHand). Le financement du logement reste en outre fortement orienté vers une vie en institution.

Il est toutefois nécessaire de prévoir des règles contraignantes pour le domaine des mesures de soutien et d'adaptation ambulatoires, dont de nombreuses personnes handicapées – y compris avec handicaps cognitifs et psychiques – auraient impérativement besoin pour vivre de manière autonome à leur domicile.

Le travail

¹⁹ Voir les Observations finales, notamment les n° 29-32, 47-50, 56.

²⁰ Egger et al., 2015, p. 50, pp. 183-187, p. 202, p. 212, p. 368.

²¹ Voir les Observations finales, notamment les n° 13

Les réglementations prévues ne permettent pas non plus de rendre le marché du travail plus accessible. Par exemple, il n'est nulle part fait mention d'activités rémunérées de manière appropriée sur le marché du travail ordinaire, ni de mesures d'encouragement (telles que la garantie d'une assistance personnelle, l'interprétation en langue des signes, la traduction en langage facile à lire et à comprendre). Or, de telles mesures peuvent être nécessaires pour exercer un travail. Font également défaut les directives pour les employeurs (voir par exemple les législations allemande et autrichienne, dans lesquelles les entreprises d'une certaine taille sont soumises à une obligation de quota, c'est-à-dire qu'elles doivent employer des personnes en situation de handicap à hauteur d'un pourcentage minimum de l'ensemble de leur personnel²²).

Il manque surtout des mesures pour rendre les environnements de travail plus inclusifs, indépendamment des cas individuels (mot-clé: conception inclusive de l'emploi). Cependant, même dans des cas isolés, les lacunes constatées ne pourront pas être comblées, faute de pouvoir généralement prendre des dispositions adéquates en raison du principe de proportionnalité (voir partie II, chapitre 3). La Confédération doit donc être tenue de prendre toutes les mesures législatives appropriées (y compris dans le cadre de la LAI et de la LIPPI) pour permettre aux personnes en situation de handicap d'accéder sur un pied d'égalité à une activité professionnelle correctement rémunérée sur le marché du travail ordinaire, y compris les mesures de soutien et d'adaptation nécessaires. Par ailleurs, la Confédération doit également être tenue d'élaborer, en collaboration avec les cantons, des plans pluriannuels visant à aider en permanence les personnes en situation de handicap sans emploi ou travaillant dans des institutions²³ à s'insérer sur le marché du travail ordinaire. Pour ce faire, il faut fixer des objectifs, mettre en place des programmes d'encouragement, réaffecter des ressources, mettre en place un coaching en emploi, fournir des conseils, octroyer des subventions salariales aux employeurs. D'autres mesures peuvent également être prises, comme celles visant spécifiquement à accroître l'activité professionnelle des femmes en situation de handicap.

Les prestations de services

Comme mentionné ci-dessus (voir partie II, chapitre 2), la proposition du Conseil fédéral manque de clarté dans la définition de la discrimination, raison pour laquelle les personnes en situation de handicap n'en seront vraisemblablement pas mieux protégées dans l'usage de services publics.

En ce qui concerne les prestations de services, il manque également des obligations juridiques objectives claires avec des buts concrets et des instruments de contrôle garantissant aux personnes handicapées un usage autonome et à chance égale. Les prestataires de services publics devraient être tenus de prendre les mesures structurelles, techniques et personnelles nécessaires pour rendre leurs services et leur communication accessibles aux personnes handicapées.

La formation

Dans le domaine de l'éducation, le manque porte sur la concrétisation d'obligations juridiques objectives contraignantes, tant pour garantir une formation de base inclusive, que pour des mesures de soutien ou de compensation des désavantages nécessaires à une formation professionnelle initiale, une formation supérieure ou une formation continue pour les personnes avec tous types de handicaps. L'art. 20 de la LHand ne mentionne pas clairement la nécessité pour les cantons de mettre en œuvre une éducation inclusive.

²² Egger et al., 2015, pp. 352-353, 389.

²³ Voir LIPPI, art. 3, al. 1, let. a ou c.

La CDPH stipule sans équivoque dans l'[art. 24](#) que les États parties doivent veiller à ce que «les personnes handicapées ne soient pas exclues, sur le fondement de leur handicap, du système d'enseignement général et à ce que les enfants handicapés ne soient pas exclus, sur le fondement de leur handicap, de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire ou de l'enseignement secondaire [..].» La Suisse doit notamment veiller à ce que «les personnes handicapées puissent avoir accès, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, à l'enseignement tertiaire général, à la formation professionnelle, à l'enseignement pour adultes et à la formation continue. À cette fin, ils veillent à ce que des aménagements raisonnables soient apportés en faveur des personnes handicapées.»

Selon la proposition du Conseil fédéral, l'art. 20 LHand doit continuer à décréter simplement que les cantons doivent encourager «l'intégration des enfants et adolescents handicapés dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates». Cependant, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, dans ses observations finales sur le rapport initial de la Suisse, souligne lui aussi clairement la nécessité d'introduire un droit à l'éducation inclusive et d'éviter que «certaines politiques cantonales aient pour effet d'orienter les enfants handicapés vers l'éducation spécialisée et ne respecte pas leur droit à l'éducation inclusive.» L'éducation doit être inclusive et accessible, et des dispositions adéquates doivent être prises à cet effet.

Les transports publics

Dans le domaine des transports publics, où l'accessibilité n'a toujours pas été mise en œuvre malgré un délai de 20 ans imposé par la LHand, le gouvernement omet de fixer de nouvelles étapes de mise aux normes, y compris un nouveau délai avec des possibilités de sanctions en cas de non-respect.

Sur ce point, Agile se rallie à la position d'Inclusion Handicap: nous considérons également qu'un nouveau délai légal pour rendre les transports publics accessibles d'ici 2030 au plus tard est approprié, pour que les personnes en situation de handicap puissent, comme tout le monde, se déplacer librement et de manière autonome. Pour ce faire, il faut prévoir des étapes avec des objectifs intermédiaires contraignants, des contrôles efficaces de la réalisation des objectifs ainsi que des possibilités de sanctions qui y sont liées. Cela implique que la responsabilité de l'Office fédéral des transports soit ancrée dans la loi. Quant aux cantons et communes, ils doivent être davantage responsabilisés par des directives claires.

La loi et l'ordonnance qui s'y rapporte doivent en outre s'appliquer à toutes les entreprises opérant dans le cadre d'un monopole de la Confédération, et non seulement aux entreprises concessionnaires.

Les réglementations successives dans le domaine des transports publics doivent également intégrer explicitement l'aspect de l'accessibilité pour les personnes vivant avec un handicap auditif ou visuel. Vingt ans de mise en œuvre de la LHand montrent que cet aspect est trop souvent oublié et que les gares, les arrêts et les systèmes d'information à la clientèle ne peuvent pas être utilisés de manière autonome par les personnes vivant avec un handicap sensoriel. L'obligation de mettre à disposition des informations aux voyageuses et voyageurs selon le principe bi-sensoriel doit être clairement mise en évidence.

Pour Agile, l'accès sans barrière et autonome aux transports publics est l'un des éléments clés de l'inclusion et de la participation des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, notamment pour accéder à l'éducation et au marché du travail. Il est également important de souligner qu'une offre de transports publics développés

selon les principes du design universel par exemple, facilite la mobilité de tous les usagers, en particulier des personnes âgées, des personnes avec des poussettes, des enfants en bas âge ou des personnes transportant des bagages.

Autres domaines

D'autres lacunes constatées par le comité de l'ONU concernant par exemple les domaines de la liberté et la sécurité de la personne ou la protection contre la violence, la santé, la participation à la vie politique et publique, la culture, les loisirs et le sport, le droit civil et pénal ou les conditions de séjour et d'établissement des étrangers. Par ailleurs, les outils permettant de collecter les données statistiques pertinentes sur les personnes handicapées dans tous les domaines de la vie ainsi que la recherche en collaboration avec les personnes concernées par le handicap font défaut.

Il existe en outre une lacune dans la garantie du financement du soutien/coaching par les pair-es dans les domaines du conseil social et de la santé – c'est-à-dire du soutien des personnes handicapées par des personnes ayant des expériences similaires ou comparables. La CDPH stipule également, notamment à l'art. 26, que le soutien par les pair-es doit être garanti. Celui-ci doit, avec d'autres mesures efficaces et appropriées, «permettre aux personnes handicapées d'atteindre et de conserver le maximum d'autonomie, de réaliser pleinement leur potentiel physique, mental, social et professionnel, et de parvenir à la pleine intégration et à la pleine participation à tous les aspects de la vie.»

Même si certaines des mesures structurelles nécessaires peuvent générer des coûts plus élevés, du moins à court terme, que les dispositions qui n'impliquent qu'un coût d'acquisition unique (voir le chapitre 3), elles sont d'une part essentielles pour permettre aux personnes en situation de handicap de participer pleinement, efficacement et sur un pied d'égalité à la société, ce à quoi la Suisse s'est engagée en ratifiant la CDPH. D'autre part, des économies sont également envisageables à moyen ou à long terme – par exemple grâce à une meilleure intégration sur le marché du travail et à des offres ambulatoires moins coûteuses que les coûts considérables liés à la ségrégation des personnes avec handicap.

Une stratégie globale et un plan d'action

La CDPH couvre tous les domaines de la vie et nécessite de profonds changements dans notre société. Compte tenu de sa portée, il est indéniable que sa mise en œuvre doit être priorisée. Malgré les recommandations du Comité de la CDPH²⁴, la Suisse ne dispose toujours pas de stratégie globale et de plan d'action pour la mise en œuvre de tous les droits de la Convention, à tous les niveaux de gouvernance. Les « Programmes prioritaires de la politique du handicap 2023-2026 » du Conseil fédéral vont certes dans la bonne direction et traduisent une volonté d'agir, mais ne constituent pas un plan d'action. Ces programmes ne suffisent pas à concrétiser les droits de la CDPH et à établir les tâches éditoriales nécessaires au niveau législatif.

Demandes

La prévention ou l'élimination des inégalités à l'encontre des personnes handicapées dans tous les domaines de la vie nécessite – même indépendamment des revendications individuelles – des mesures législatives, politiques et administratives dans tous les domaines de la vie. Il s'agit notamment d'une stratégie globale et de plans d'action ou de mise en œuvre, ainsi que d'instruments de contrôle pour la Confédération, les collectivités publiques et les particuliers. Ces mesures doivent garantir que les aides et adaptations

²⁴ Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, n° 8c.

nécessaires soient assurées et que les obstacles discriminatoires soient supprimés, afin que l'égalité, la participation et l'inclusion des personnes handicapées soient pleinement réalisées.

En conséquence, les actrices et acteurs concerné-es doivent être tenu-es de prendre les mesures utiles à atteindre l'objectif de la LHand, indépendamment des revendications individuelles, et ce de manière continue et en utilisant tous les moyens à disposition, y compris la réaffectation des ressources (voir également [les Observations finales](#) du Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées.

Il est impératif de tenir compte de la diversité des personnes en situation de handicap dans toutes les mesures et stratégies, et d'associer et de défrayer ces dernières à l'élaboration des lois, stratégies et mesures (voir aussi partie II, chapitre 5) ainsi qu'au conseil individuel (par les pair-es).

Nous considérons également qu'il est urgent de promouvoir la transmission des connaissances sur les dispositions légales ainsi que sur les handicaps en général et plus spécifiquement sur les handicaps psychiques et cognitifs ou la neurodiversité dans les services concernés aux niveaux fédéral et cantonal, par des expert-es en la matière (voir également la partie VI).

En outre, des mesures (de sensibilisation) globales contre la stigmatisation sont indispensables. Lors de l'évaluation de la LHand en 2015, la stigmatisation des personnes en situation de handicap a été identifiée comme l'une des plus grandes barrières sociales. Dans le cadre de ces mesures, il s'agit surtout de prendre en compte les personnes en situation de handicap victimes de discriminations multiples (y compris les personnes ayant des identités et des orientations sexuelles différentes ou les personnes ayant fui leur pays).

V. Le financement des organisations de personnes en situation de handicap

Le soutien financier octroyé par la Confédération aux organisations de personnes handicapées repose presque exclusivement sur l'art. 74 LAI, qui date de 1959. À cette époque, le handicap était uniquement perçu d'un point de vue médical et individuel. Le financement du travail des organisations de personnes handicapées consistait donc à aider les personnes «invalides» et leurs proches par le biais de conseils et d'une assistance et à leur garantir des «cours d'éducation physique» ou des «prestations de soutien et d'encouragement à la réadaptation».

Depuis lors, le domaine juridique dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap sont actives a fondamentalement changé et s'est élargi, surtout depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale en 2000, de la LHand en 2004 et de la CDPH en 2014, lesquelles ont des répercussions sur tous les domaines de la vie et tous les niveaux de l'État fédéral. Dans ce contexte, les organisations de personnes handicapées ont dû et doivent encore développer et utiliser leur expertise de manière à pouvoir assumer leurs responsabilités en matière de protection et de renforcement des droits et d'élimination des inégalités des personnes vivant avec des handicaps, dans les différents domaines thématiques et juridiques. En font partie, outre d'autres tâches en rapport avec la CDPH, l'apport de leur expertise dans les procédures législatives afin d'aborder le problème de la discrimination en se basant sur la Convention. Pour ce faire, elles ont donc besoin d'un financement adéquat.

À cet égard, la LHand ne prévoit que des possibilités de soutien ponctuelles. En outre, la base légale n'a pratiquement pas changé depuis 1959. L'Office fédéral des assurances

sociales reste le seul responsable de la répartition des fonds. Le BFEH, qui est responsable de la coordination de la mise en œuvre de la CDPH et de la LHand, n'est pas impliqué.

À l'instar d'Inclusion Handicap, Agile salue donc la volonté exprimée en novembre 2023 par le BFEH, la CDAS et l'OFAS, de mener un échange politico-stratégique avec les organisations de personnes handicapées sur les aides financières prévues par l'art. 74 LAI. Parallèlement, il est nécessaire de créer, dans le cadre de la révision de la LHand, les bases d'un financement complémentaire du travail fourni par les organisations de personnes handicapées dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand. Concrètement, il s'agit par exemple de l'accompagnement de la Confédération dans le cadre de l'art. 4 al. 3 CDPH et des procédures de rapport des États sur les conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme ainsi que de l'information et de la sensibilisation des personnes handicapées et du public sur les droits tels que définis par la CDPH (voir l'art. 8 CDPH). Le soutien financier des «programmes» prévus par l'art. 16 LHand ne couvre pas ces besoins.

Demande

Agile demande la création d'une base dans la LHand pour le financement complémentaire du travail des organisations de personnes handicapées, en lien avec la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand.

VI. Contrôle de la mise en œuvre et promotion d'une approche intégrée du handicap (*disability mainstreaming*)

En 2015, l'évaluation de la LHand²⁵ avait déjà montré que des règles claires inscrites dans la loi étaient certes importantes, mais qu'elles devaient aussi être respectées ou que leur mise en œuvre devait être contrôlée. Or, un tel contrôle n'existe pas. Par exemple, à tous les niveaux, les institutions étatiques sont certes tenues de proposer des informations accessibles. Mais à l'exception des sites Internet centraux de l'administration fédérale, aucun contrôle n'est effectué pour vérifier si ces obligations sont respectées. Selon l'évaluation de la LHand de 2015, l'examen devrait avoir lieu, tant au niveau de la Confédération que des cantons, dans le cadre des procédures de surveillance administrative spécifiques à chaque domaine. Or, les autorités de surveillance concernées ne disposent généralement pas des connaissances spécialisées requises en matière d'égalité des personnes handicapées. Il en résulte le risque que «l'inaction ou la résistance des autorités compétentes ne soient guère sanctionnées»²⁶. En outre, le nombre relativement faible de cas judiciaires montre que les décisions de justice ne constituent pas, dans la réalité, la seule voie permettant de faire avancer la concrétisation et la mise en œuvre de la LHand.

Demandes

Comme mentionné dans la partie IV, nous estimons qu'il est urgent de développer des mécanismes de contrôle, y compris des possibilités de sanctions en cas de non-respect des obligations légales. Dans ce contexte, nous demandons également un renforcement du BFEH par une augmentation de ses ressources ainsi que sa transformation en un office fédéral (voir également la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 6.3).

Agile considère notamment comme primordiale la prise en charge des tâches suivantes par le BFEH:

²⁵ Egger et al., 2015.

²⁶ Egger et al., 2015, p. 382.

- Mettre en place un monitoring pour vérifier en permanence la mise en œuvre de la LHand, c'est-à-dire effectuer des contrôles conséquents et contraignants dans tous les domaines pertinents en vue d'accroître le caractère contraignant des bases légales, et;
- Promouvoir une approche intégrée du handicap (*Disability Mainstreaming*) et transmettre des connaissances spécialisées tant sur la LHand que sur la CDPH à tous les niveaux de l'Etat et avec la participation de personnes en situation de handicap. Il s'agit d'aider les actrices et acteurs concerné-es à prendre en compte la perspective des personnes en situation de handicap conformément à la CDPH et à la LHand dans tous les domaines – par exemple dans la lutte contre la pauvreté²⁷ ou la prévention et la lutte contre la violence²⁸, ou dans les plans d'action et autres mesures de promotion de l'égalité des genres²⁹.

Pour conclure, nous insistons une nouvelle fois sur le fait que nous ne considérons pas comme étant judicieux de s'en tenir à la proposition actuelle du présent projet de loi, et qu'il ne suffira pas de corriger ou de compléter certaines formulations. Le projet de loi doit faire l'objet d'une révision conceptuelle fondamentale et complète, en étroite collaboration avec les organisations de personnes en situation de handicap.

En vous remerciant par avance de tenir compte de nos remarques et propositions, nous vous présentons nos meilleures salutations.



Stephan Hüsler
Président



Raphaël de Riedmatten
Directeur

²⁷ Voir les Observations finales du Comité des Nations unies pour les droits des personnes handicapées, n° 53 et 54.

²⁸ Voir également Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 20.3886, 2013, pp. 37-38.

²⁹ Voir Observations finales du Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées, N° 14.

Eidgenössisches Departement
des Innern
EBGB
Inselgasse 1
3003 Bern

ebgb@gs-edi.admin.ch

Rubigen, 19. März 2024

Stellungnahme zum Vorentwurf der Teilrevision BehiG

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Vernehmlassung zum Vorentwurf der Teilrevision des BehiG.

Anthrosocial unterstützt prinzipiell die Stellungnahme von ARTISET/INSOS.

Gerne möchten wir dieser, folgende Gesichtspunkte hinzufügen.

Bei der Ausgestaltung einer grösseren Durchlässigkeit zwischen ergänzendem und allgemeinem Arbeitsmarkt ist es aus unserer Sicht von grosser Bedeutung, dass ein grundlegender Wandel in der Gesellschaft und auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt hin zu mehr Schutz und Verständnis für Menschen mit Behinderungen, insbesondere auch für Menschen mit kognitiven Behinderungen oder chronisch psychischen Beeinträchtigungen, angestoßen und gefördert wird.

Voraussetzung für einen inklusiven Arbeitsmarkt ist ein inklusives, soziales und nachhaltiges Wirtschaftssystem. Ein solches Wirtschaftssystem zukunftsfähig zu gestalten, ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Der allgemeine Arbeitsmarkt entwickelt sich zu einem inklusiven Arbeitsmarkt. Ein Arbeitsmarkt, der im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention (insbesondere Artikel 27 und 28 UN-BRK) für alle Menschen gleichermaßen zugänglich ist.

Freundliche Grüsse



Matthias Spalinger
Geschäftsführer Anthrosocial



Udo Pfeil
Präsident Anthrosocial

Eidgenössisches Departement des Innern
EBGB
Inselgasse 1
3003 Bern

ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 15.03.2024

Stellungnahme zum Vorentwurf der Teilrevision BehiG

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zu vorliegender Vernehmlassung. ARTISET und der Branchenverband INSOS engagieren sich seit langem mit Eingaben, Gesprächen und Schreiben für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Wir nutzen deshalb gerne die Gelegenheit Ihnen unsere Standpunkte zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes zu erläutern.

ARTISET und der Branchenverband INSOS fokussieren in ihrer Stellungnahme auf die vorgeschlagenen Neu-Regelungen betreffend Arbeitsverhältnisse und Dienstleistungen.

Zusammengefasst

- Die Absicht des Bundesrats, mit der Teilrevision des BehiG Benachteiligungen für Menschen mit Behinderung im Alltag abzubauen und gleichzeitig die Grundlage für ein selbstbestimmtes und gleichgestelltes Leben insgesamt zu verbessern, ist auf alle Fälle zu begrüssen.
- Mit einem Verbot der Diskriminierung und der Reduzierung von Benachteiligungen in der Arbeitswelt will der Bundesrat Hürden abbauen. Darüber hinaus sollte es aber auch um die Förderung von Arbeitsstellen für Menschen mit Behinderung im allgemeinen Arbeitsmarkt und die notwendige Unterstützung gehen. Dieser Aspekt ist im Vorentwurf nicht berücksichtigt. Hier bedarf es zwingend einer Nachbesserung.
- Fehlt die begleitende Förderung an der Schnittstelle allgemeiner – ergänzender Arbeitsmarkt, sind die Wirkungsmöglichkeiten des vorgesehenen Konzepts der angemessenen Vorkehrungen für den allgemeinen Arbeitsmarkt nur beschränkt vorhanden.
- Für eine grosse Zahl der Mitglieder des Branchenverbands INSOS stellt die Arbeitsintegration seit Jahren eines der wichtigen Themen- und Arbeitsfelder ihrer Unternehmen dar. Die Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen allgemeinem und ergänzendem Arbeitsmarkt ist entscheidend für eine gelingende Arbeitsintegration. Es braucht im Gesetzesentwurf unterstützende Massnahmen, dass Menschen mit Behinderung der Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglicht wird. Aber eben auch Unterstützungsleistungen für Arbeitgeber:innen, damit für sie die Anstellung von Menschen mit Behinderung attraktiv wird. – Ansätze einer pragmatisch ausgerichteten Förderung der Arbeitsintegration existieren bereits, wie das Beispiel der Kantone BS/BL zeigt.

ARTISET

Zieglerstrasse 53, 3007 Bern
T +41 31 385 33 33
info@artiset.ch, artiset.ch

Ausgangslage

Vor 20 Jahren ist das Behindertengleichstellungsgesetz in Kraft getreten. Nun will der Bundesrat eine Teilrevision durchführen. Die Vorlage strebt für Arbeitsverhältnisse sowie für Dienstleistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot an. Nicht allgemein verpflichtende Massnahmen zu einzelnen Sachverhalten sollen die Durchsetzung garantieren. Vielmehr soll das im BehiG in Art. 11 Abs. 1 bereits in Ansätzen beschriebene Konzept der angemessenen Vorkehrungen nach Ansicht des Bundesrats ins Zentrum der Teilrevision gestellt werden. Der Kern dieses Konzepts bildet ein Aushandlungsprozess zwischen Menschen mit Behinderung und Arbeitgeber:innen bzw. Dienstleister:innen. Angemessene Vorkehrungen für den konkreten Einzelfall sollen eine Diskriminierung vermeiden, aufheben oder Benachteiligungen verringern. Immer vorausgesetzt die zu treffende Vorkehrung ist im konkreten Fall angemessen und zumutbar. Falls sich die Parteien nicht einigen können, besteht die Möglichkeit, die Gerichte urteilen zu lassen.

Nach der Ankündigung des Bundesrats zur Behindertenpolitik im März 2023, dass Arbeitgebende verpflichtet werden sollten, zumutbare Massnahmen zu treffen, damit Mitarbeitende mit Behinderung gleichgestellt einer Arbeit nachgehen können, erstaunt der eingeschlagene Weg. Es wurde allgemein eher mit klaren Vorgaben bis hin zu einer Quotenregelung gerechnet als mit einem Konzept von angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall.

Beurteilung der Grundzüge der Vorlage

Ziel des BehiG ist gemäss Bundesrat die Förderung der Teilhabe von Menschen mit Behinderung am gesellschaftlichen Leben. Bislang sah es vor allem Massnahmen zur Zugänglichkeit der Infrastruktur vor. «In Bezug auf die Chancengleichheit in der Arbeit und die Inanspruchnahme von Dienstleistungen nimmt das BehiG heute praktisch ausschliesslich die Gemeinwesen in die Pflicht.» (Erläuterungen, S. 8).

Chancengleichheit nicht zentrales Element des Gesetzesentwurfs. Gemäss Vorentwurf soll der Bund als Arbeitgeber in seinen Arbeitsverhältnissen neu verpflichtender für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderung sorgen bzw. ein inklusives Arbeitsumfeld gewährleisten. Dies soll aber nach Gesetzesentwurf nicht für private Arbeitgeber:innen gelten.

Ziel des Gesetzesentwurfs. «Der Vorentwurf verzichtet darauf, eine entsprechende Pflicht für private Arbeitgeber einzuführen. Der Vorentwurf orientiert sich an der Ausweitung des Diskriminierungsverbots und sieht eine Verpflichtung vor, angemessene Vorkehrungen zur Beseitigung von Benachteiligungen im Einzelfall vorzunehmen.» (Erläuterungen, S.13).

Kompliziert wird das vorgeschlagene Konzept zusätzlich dadurch, dass eine möglicherweise zu ergreifende angemessene Vorkehrung nicht per se für alle Arbeitgeber:innen oder Dienstleister:innen zumutbar ist und deshalb auch nicht zwingend für alle zur Anwendung kommen muss. Das kann von Fall zu Fall je nach vorzunehmender Interessenabwägung variieren.

Weshalb der Bundesrat im Vorentwurf keine Ansätze zu Anforderungen an ein inklusives Arbeitsumfeld bzw. an barrierefreie Dienstleistungen einbringt, ist nicht ersichtlich. Er delegiert das Feld der Lösungsfindung an Menschen mit Behinderung und Organisationen auf der einen Seite bzw. an die Wirtschaft auf der anderen Seite. Lässt sich zwischen den Protagonisten keine gemeinsame Sichtweise entwickeln, kann die Justiz zur Beurteilung von Diskriminierung, Benachteiligungen und über die Zumutbarkeit bzw. Angemessenheit von Vorkehrungen zur Aufhebung derselben angerufen werden.

ARTISET und INSOS sind skeptisch, dass das Konzept der angemessenen Vorkehrungen kombiniert mit einer Einzelfallbetrachtung unter besonderer Berücksichtigung der berechtigten Interessen der Wirtschaft, nicht übermässig belastet zu werden, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung nachhaltig fördern kann.

Der Kern des Gesetzesentwurfs: die angemessene Vorkehrung. Der Bundesrat beschreibt die Zusammenhänge des Konzepts folgendermassen: «(...) [Es] werden diejenigen geeigneten Anpassungen verlangt, deren Verweigerung angesichts des grossen Nutzens für die Begünstigten und der zumutbaren Belastung für die Verpflichteten sich vergleichbar wie eine Diskriminierung auswirken würde. (...) Stellen erforderliche Vorkehrungen eine unzumutbare oder unbillige Belastung dar, handelt es sich nicht um eine Diskriminierung, wenn der Arbeitgeber oder das betroffene Unternehmen darauf verzichtet, sie umzusetzen.» (Erläuterungen, S. 21) – Die Nicht-Umsetzung einer angemessenen Vorkehrung kann demnach grundsätzlich einer Diskriminierung gleichkommen, allerdings nur für den Fall, dass diese Vorkehrung für das betroffene Unternehmen zumutbar ist. Ist die Zumutbarkeit nicht gegeben, ist die Weigerung, eine Vorkehrung zur Aufhebung einer Benachteiligung umzusetzen, statthaft.

Die Ergreifung von angemessenen Vorkehrungen stellt nach den Erläuterungen des Bundesrats eine Aufforderung an Menschen mit Behinderung dar, mit den Verursacher:innen einer Benachteiligung Massnahmen zu identifizieren und die unbefriedigende Situation mit zumutbarem Aufwand zu verbessern. Für Unternehmen würde gemäss Bundesrat dadurch eine Chance entstehen, sich bei der Gewinnung und Förderung von Mitarbeitenden wie auch beim Ausbau und der Pflege des Kundenstamms besser aufzustellen.

Die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen ist gemäss Vorentwurf auch in Anlehnung an den im Arbeitsgesetz definierten, für Arbeitgeber:innen verpflichtenden Gesundheitsschutz den Arbeitnehmer:innen gegenüber zu verstehen. Allerdings mit einem nicht zu unterschätzenden Unterschied, denn für die Durchsetzung und den Vollzug des gesetzlich geregelten Gesundheitsschutzes nach Arbeitsrecht sind die kantonalen Arbeitsinspektorate zuständig, während sich für die Umsetzung der vorgesehenen Regelungen gemäss Ve-BehiG Arbeitgeber:innen mit Behinderung und Arbeitgeber:innen direkt gegenüberstehen (müssen).

Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Mit diesem in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz ist das Konzept der angemessenen Vorkehrung eng verknüpft. Die Pflicht, eine angemessene Vorkehrung – in concreto: geeignete Massnahmen zur Verringerung einer Benachteiligung – vorzunehmen, besteht nach Vorentwurf nur dann, wenn diese Massnahmen für Arbeitgeber:innen oder Dienstleister:innen zumutbar sind. Auf den Punkt gebracht: «Es ist mit anderen Worten im Einzelfall eine Abwägung des Interesses des behinderten Arbeitnehmers und des Arbeitgebers vorzunehmen. Dabei sind insbesondere den wirtschaftlichen und organisatorischen Interessen und Möglichkeiten des betroffenen Arbeitgebers Rechnung zu tragen.» (Erläuterungen, S. 13)

Abgrenzung angemessener Vorkehrungen von Massnahmen zur Förderung der beruflichen Integration. Die vom Bundesrat betonte Unterscheidung zwischen angemessenen Vorkehrungen zum Abbau von Benachteiligungen am Arbeitsplatz und der Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung schafft eine künstliche Trennung von zwei direkt zusammenhängenden Parametern der Arbeitsintegration. Die in den Erläuterungen vorgebrachte Erklärung, wonach es bei der einen Ebene um individuelle Massnahmen zu Gunsten von IV-Berechtigten gehe, während bei der anderen Ebene die Reduzierung von Benachteiligungen im Arbeitsumfeld im Fokus stehen würde und deshalb kein integrierter Ansatz vorliege, erscheint konstruiert.

Indem der Gesetzesentwurf sich auf angemessene Vorkehrungen im Arbeitsumfeld beschränkt und diese von den Massnahmen der beruflichen Integration trennt, verpasst es der Bundesrat, die Schwelle zur verstärkten Arbeitsintegration in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu senken. Menschen mit Behinderung im ergänzenden Arbeitsmarkt können von angemessenen Vorkehrungen zur Verbesserung des Arbeitsumfelds im allgemeinen Arbeitsmarkt ohne direkte Anstellung kaum profitieren oder solche auch nur schon einfordern.

Das Konzept der angemessenen Vorkehrungen wird gerade jenen Menschen mit Behinderung, die heute vom allgemeinen Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, am wenigsten nützen. Nur schon bei der Rekrutierung von Arbeitskräften werden Arbeitgeber:innen Überlegungen anstellen. Die ketzerische Frage drängt sich auf: Weshalb soll ein Unternehmen Menschen mit Behinderung ohne flankierende Massnahmen einstellen, wenn sich daraus potenziell Schwierigkeiten ergeben?

Für ARTISET und INSOS ist nicht nachvollziehbar, weshalb zwei sich bedingende Rahmenbedingungen isoliert voneinander betrachtet werden sollen. Eine stärkere Zusammenführung der Anstrengungen für ein Verbot von Diskriminierung und des Abbaus von Benachteiligungen am Arbeitsplatz braucht zwingend eine direkte Verknüpfung mit der Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung. ARTISET und INSOS schlagen deshalb die Aufnahme eines Förderartikels im BehiG vor (siehe Ausführungen weiter unten). Alternativ ist ebenfalls eine Verknüpfung der Teilrevision des BehiG mit einer stärkeren Förderung der beruflichen Integration im IVG denkbar.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Vorentwurfs (Ve-BehiG)

Terminologische Anpassungen. Es ist zu begrüßen, dass der Begriff «Behinderte:r» durch den Terminus «Mensch mit Behinderung» ersetzt werden soll. Als französischer Begriff soll konsequent die Form «personne en situation de handicap» verwendet werden. Analog ist als italienischer Begriff «persona in situazione di handicap» zu verwenden: Diese Begriffe sollen in der Konsequenz ebenfalls in den Gesetzstiteln in DE/FR/IT zur Anwendung kommen.

Definition Diskriminierung und Unterschied zu Benachteiligung. Im Vorentwurf steht das Thema Diskriminierung im Zentrum. Es fehlt aber eine Definition, was unter diesem Begriff genau zu verstehen ist und wie er sich vom Begriff der Benachteiligung abgrenzt. Nur in Art. 2 Bst. d der bestehenden BehiV findet eine Annäherung an den Begriff Diskriminierung statt. Es bietet sich an, diese Lücke in Art. 2 Ve-BehiG in Anlehnung an die Begriffsbestimmung aus Art. 2 UN-BRK zu schliessen. – Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird eine Unterscheidung von direkter und indirekter Diskriminierung vorgenommen, ohne dass eine grundlegende Definition von Diskriminierung vorliegt. Dies führt zu zusätzlicher Rechtsunsicherheit.

Art. 1 Abs. 2 Ve-BehiG. Die Schärfung des Zwecks des Gesetzes durch die vorgeschlagenen Ergänzungen (gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, freie Wahl der Wohnform, Zugang zu Dienstleistungen verschaffen) sind zu begrüßen.

Art. 2 Abs. 1 Ve-BehiG: Die Anpassung der Definition von Mensch mit Behinderung an die Definition der UN-BRK ist folgerichtig. Dadurch erfahren Formen von Behinderung, die bisher keine Beachtung erhielten, eine explizite Nennung. Mit der Aufnahme des Satzteils «aufgrund bestehender Barrieren» ist die Verantwortung der Gesellschaft für den Abbau dieser Hürden zur Teilnahme an der Gemeinschaft klar benannt, was zu begrüßen ist.

Art. 2 Abs. 6 Ve-BehiG: Diese neue Regelung umschreibt den Begriff „angemessene Vorkehrungen“, welche keine unzumutbaren Belastungen darstellen dürfen. Sie schafft aber weniger Klarheit als vielmehr Rechtsunsicherheit. Die Regelung beinhaltet unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Bedeutung und Tragweite in der Folge wohl erst durch gerichtliche Auslegung zu ermitteln sind. Es ist ungewiss, welche Dynamik und welche Auswirkungen mit diesem unscharfen Rechtsbegriff produziert werden.

Art. 3 Bst. g Ve-BehiG: Der Vorschlag, das BehiG auf alle öffentlichen und privaten Arbeitsverhältnisse auszudehnen, ist UN-BRK-konform und folgerichtig.

Art. 5 Abs. 1^{bis} Ve-BehiG: Dass Bund und Kantone Menschen mit Behinderung bei der Festlegung von Massnahmen einbeziehen sollen, ist zu begrüßen. Mit dem Zusatz, dass der Einbezug in angemessener Form geschehen soll, wird die Mitwirkung von Menschen mit Behinderung aber postwendend wieder relativiert.

Art. 6 und 6a, jeweils Abs. 1 Ve-BehiG: Die in den Erläuterungen auf S. 24 formulierten Merkmale von direkter und indirekter Diskriminierung sind prima vista nachvollziehbar. Allerdings fehlt im Vorentwurf eine grundlegende Definition von Diskriminierung als Basis für diese Begriffsunterscheidung.

Art. 6a Abs. 2 Ve-BehiG: Die in den Erläuterungen auf S. 25 angeführten Beispiele für angemessene Vorkehrungen deuten mögliche Aktivitäten an, werden aber zugleich relativiert durch das Gebot der Zumutbarkeit dieser Vorkehrungen für Arbeitgeber:innen. Kommt hinzu, dass die angemessenen Vorkehrungen nicht auf Kosten der Gleichbehandlung der übrigen Beschäftigten gehen dürfen. Denn das wäre ebenfalls unverhältnismässig. Diese Rechtsunsicherheiten werden schnell einmal zu Streitfällen führen, die die Justiz beschäftigen werden. Und es kommt noch eine weitere Komponente ins Spiel, die das Konzept der angemessenen Vorkehrung zusätzlich verkompliziert. «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen. Die Weigerung kann hingegen gerechtfertigt sein, wenn die erforderlichen Anpassungen zu einer unverhältnismässigen Belastung führen.» (Erläuterungen, S. 25). Die Umsetzung einer angemessenen Vorkehrung ist jeweils im Einzelfall zu betrachten, ihre Verweigerung kann fallweise, aber nicht in jedem Fall, eine Diskriminierung darstellen. Dadurch wird das Verständnis, was eine Diskriminierung darstellt und beinhaltet, schwierig. Eine gerichtliche Beurteilung dafür umso wahrscheinlicher.

Art. 8a Ve-BehiG: Die Abs. 3 und 4 aus Art. 8 (betreffend Dienstleistungen) sind mit den Abs. 1 und 4 in Art. 8a (betreffend Arbeitsverhältnisse) identisch. Beide Artikel beschreiben die möglichen Rechtsansprüche, die im Falle einer Diskriminierung, geltend gemacht werden können. Es bestehen vier Möglichkeiten, Rechtsansprüche zu stellen: Unterlassungs-, Beseitigungs-, Feststellungs- und Schadenersatzklage. Diese Möglichkeiten entsprechen denselben Rechtsansprüchen, wie sie sich aus dem Persönlichkeitsschutz und dem Gleichstellungsgesetz (GIG) ergeben. Abs. 2 lehnt sich ebenfalls an das GIG an, während Abs. 3 aus Art. 8a Ve-BehiG auf Art. 336a OR abstützt. Diese Unterscheidung ist folgerichtig.

Art. 9 Ve-BehiG: Dieser Artikel beinhaltet eine Aktualisierung des bisherigen Beschwerderechts. Angelehnt an Art. 89 ZPO und deren aktuellem Revisionsentwurf ist eine Anpassung folgerichtig. Allerdings bezieht sich das Klagerecht von Organisationen ausschliesslich auf eine Verletzung der Persönlichkeit einer betroffenen Person. Faktisch fallen dadurch Interventionsmöglichkeiten gegen Benachteiligungen weg, die nicht unmittelbar die Persönlichkeit eines Menschen mit Behinderung tangieren.

Art. 9a Ve-BehiG: Die prozessualen Regelungen zu Art. 6a Ve-BehiG lehnen sich an die Vorgaben aus dem GIG an. Folgerichtig

Art. 9b Ve-BehiG: Angelehnt an Art. 6 des GIG soll auch nach Ve-BehiG neu eine Beweiserleichterung eingeführt werden. Sie bewirkt in Abweichung von der generellen Beweislastregel gemäss Art. 8 ZGB, dass das Glaubhaftmachen einer Diskriminierung oder Benachteiligung ausreicht, um eine solche anzunehmen. Damit liegt die Beweislast beim Arbeitgeber, dass keine Diskriminierung oder Benachteiligung vorliegt. Im Sinne der gleichen Handhabe bzgl. Anwendung einer Beweiserleichterung wie bei Fragen der Gleichstellung zwischen den Geschlechtern im GIG kommt diesem Artikel grosse Bedeutung zu. Arbeitgeber:innen werden dadurch stärker in die Pflicht genommen, sich mit der Ungleichbehandlung von Mitarbeiter:innen in ihrem Betrieb auseinanderzusetzen.

Art. 10 Abs. 1 Ve-BehiG: Die Ausdehnung der Unentgeltlichkeit des Verfahrens auch auf Streitfälle zu Art. 8a Ve-BehiG ist folgerichtig.

Art. 11 Abs. 2 Ve-BehiG: Die Aufhebung der bisherigen Begrenzung einer allfälligen Entschädigung ist folgerichtig, um nicht indirekt den Wert einer angemessenen Vorkehrung mit der Benennung einer Obergrenze bereits im Voraus zu beziffern.

Art. 12a Abs. 1 und 2 Ve-BehiG: Dieser neue Gesetzesartikel soll im 3. Abschnitt des BehiG mit dem Titel «Verhältnismässigkeit» eingefügt werden. Er behandelt die Interessenabwägung, die ein Gericht vornehmen muss, falls sich eine Dienstleister:in oder eine Arbeitgeber:in weigert, angemessene Vorkehrungen nach den Art. 6 bzw. 6a Ve-BehiG vorzunehmen. Als Kriterien werden die Grösse und finanziellen Möglichkeiten eines Unternehmens, das Vorhandensein einer geeigneten Ersatzlösung und die Beeinträchtigung und Freiheit Dritter angeführt. Die genannten Kriterien sind aber gemäss Erläuterungen auf S. 31 nicht abschliessend zu verstehen. Es können weitere Faktoren einbezogen werden. Es ist zudem nicht klar, ob die genannten Kriterien bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit alternativ oder kumulativ zu berücksichtigen sind. Auf S. 31 der Erläuterungen wird einleitend beschrieben, dass die Kriterien nicht kumulativ zu verstehen sind, um einige Zeilen weiter unten wieder relativiert zu werden, dass alle drei Kriterien einzubeziehen sind. Diese Unschärfen werden die Vornahme einer Prüfung zur Verhältnismässigkeit einer angemessenen Vorkehrung oder ihrer «gerechtfertigten» Verweigerung erschweren.

Art. 13 Abs. 1 und 1^{bis}: Die affirmativere Form der Gewährung von Chancengleichheit für Menschen mit Behinderung für den Bund als Arbeitgeber im Vergleich zur bisherigen Gesetzesregelung ist zu begrüessen. Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse fallen nicht darunter. Gemäss dem Konzept der allgemeinen Vorkehrungen zum Abbau von Benachteiligungen wäre zumindest ein Hinweis darauf, dass dieses Konzept, wenn immer möglich auch in Bezug auf die Gewährung der Chancengleichheit zur Anwendung kommen soll, in einem neuen Abs. 1^{ter} nicht fehl am Platz.

Bestehenden Art. 17 im Ve-BehiG anpassen:

Eine stärkere Verknüpfung des Abbaus von Benachteiligungen und des Verbots der Diskriminierung in Arbeitsverhältnissen mit der Förderung der beruflichen Integration ist unabdingbar, wenn eine verstärkte Arbeitsintegration von Menschen mit Behinderung im allgemeinen Arbeitsmarkt angestrebt wird. Dieser Umstand ist im Ve-BehiG durch die Initiierung eines Impulsprogramms zu berücksichtigen. Dafür braucht es eine neue Formulierung des bestehenden Art. 17:

Neu: Art. 17 Impulsprogramm zur Integration ins Erwerbsleben

«¹ Der Bundesrat führt ein befristetes Impulsprogramm durch, um Anreizsysteme für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung im allgemeinen Arbeitsmarkt zu erproben. Er sieht zu diesem Zweck u.a. Investitionsbeiträge für das Coaching von Arbeitgeber:innen, die Einführung des Handlungskonzepts Supported Employment, die Schaffung oder Einrichtung von barrierefreien Arbeitsplätzen sowie notwendige personelle und technische Unterstützung vor.

² Der Bundesrat wertet das Impulsprogramm aus. Spätestens nach x Jahren unterbreitet er dem Parlament gestützt darauf permanente Massnahmen für eine verstärkte Integration von Menschen mit Behinderung in den allgemeinen Arbeitsmarkt.»

Alternativ liesse sich ein solches Impulsprogramm auch in den Übergangsbestimmungen regeln. Es bietet sich darüber hinaus auch die Möglichkeit an, im Zuge der Teilrevision des BehiG und im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung auch im IVG Anpassungen zur Förderung der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt und damit der Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts zu machen.

Wie eingangs erwähnt begrüssen ARTISET und INSOS die Absicht des Bundesrats, mit der Teilrevision des BehiG Benachteiligungen für Menschen mit Behinderung im Alltag abzubauen. Mit gezielten Ergänzungen zur Förderung der Arbeitsintegration im allgemeinen Arbeitsmarkt im BehiG kann es gelingen, diesem unterstützungswürdigen Ziel näher zu kommen.

Wir danken Ihnen im Voraus für die gebührende Berücksichtigung unserer Eingabe.

Freundliche Grüsse



Daniel Höchli
Geschäftsführer ARTISET



Rahel Stuker
Geschäftsführerin INSOS

(Adresse)

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
CH-3000 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

xx, 5. April 2024

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben am 8. Dezember 2023 das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG) eröffnet. Agile, Dachverband von 44 Organisationen von Menschen mit Behinderungen, bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme. Gerne äussern wir uns im Folgenden zu ausgewählten Punkten.

I. Allgemeine Bemerkungen

Seit Jahrzehnten setzt sich Agile für die Gleichstellung und Inklusion und gegen die vielfältigen Benachteiligungen und Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen ein. Vom Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG), das im Jahr 2004 in Kraft getreten ist, und von der zehn Jahre später ratifizierten UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) erhofften wir uns jeweils deutliche und rasche Fortschritte. Wesentliche Veränderungen sind für Menschen mit Behinderungen bisher aber kaum feststellbar. Im Jahr 2022 verdeutlichte dies auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen Abschliessenden Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz. Der Bericht verweist auf Handlungsbedarfe in allen Lebensbereichen von Menschen mit Behinderungen.

Die tatsächliche Gleichstellung ist somit noch lange nicht erreicht. Für viele Menschen mit Behinderungen ist ein selbstbestimmtes Leben in einer inklusiven Gesellschaft respektive eine volle und wirksame gesellschaftliche Teilhabe weiterhin nicht möglich.

Von der Teilrevision des BehiG erwarteten wir daher grundlegende Verbesserungen im Hinblick auf die Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Diese Erwartung wurde mit dem vom Bundesrat vorgelegten Gesetzesentwurf enttäuscht. Er sieht zwar punktuelle Verbesserungen vor: So soll der Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen in privaten Arbeitsverhältnissen und bei öffentlich angebotenen Dienstleistungen von Privaten gestärkt werden. Im Alltag von Menschen mit Behinderungen wird sich mit der Gesetzesrevision aber kaum etwas ändern; teilweise würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar verschlechtern.

Besonders stossend ist dabei, dass der Bundesrat wesentliche Verpflichtungen der Schweiz im Hinblick auf die Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen kaum berücksichtigt. Dazu gehören Verpflichtungen aus internationalen Abkommen, vor allem der UNO-BRK. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kritisiert insbesondere die mangelnde Übereinstimmung der Schweizer Rechtsgrundlagen mit der UNO-BRK und empfiehlt der Schweiz ausdrücklich, eine entsprechende Harmonisierung vorzunehmen.¹ Nicht berücksichtigt wird auch die Agenda 2030 (u.a. Ziel 10) sowie – vor allem in Bezug auf Gebärdensprachen – Verpflichtungen, die in der Schweizerischen Bundesverfassung, in weiteren gesetzlichen Grundlagen oder in einem Auftrag des Parlaments begründet sind.

Forderungen

Agile fordert eine grundlegende, an die UNO-BRK und an weitere Menschen- und Grundrechte angepasste konzeptionelle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren, einschliesslich Organisationen von Menschen mit Behinderungen. Angesichts der Komplexität der Revision muss dafür die nötige Zeit eingeräumt werden.

Wie auch Inclusion Handicap in seiner Stellungnahme erwähnt, sollen dabei auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlässen ins Auge gefasst werden (insbesondere beim IVG und beim IFEG). Der Schutz der Menschen- und Grundrechte von Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Lebensbereichen wird ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise weitgehend wirkungslos bleiben.

Zu berücksichtigen ist auch die politische Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Im Folgenden gehen wir kurz auf einzelne Artikel ein, bei welchen wir besonderen Anpassungsbedarf sehen. Wie oben erwähnt, erachten wir jedoch eine grundlegende konzeptionelle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs als dringend erforderlich, damit die Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen tatsächlich verbessert werden kann.

1 Zweck (Art. 1)

Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung der UNO-BRK dazu verpflichtet, «den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern» (Art. 1 UNO-BRK). Der Zweck des BehiG soll gemäss Art. 1 Abs. 2 des vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurfs (VE) des teilrevidierten BehiG aber nach wie vor primär auf einzelne Lebensbereiche begrenzt bleiben. Ergänzend zu den bisher im BehiG genannten Bereichen, in denen die Teilhabe erleichtert werden soll (Pflege von sozialen Kontakten,

¹ Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, Ziff. 7 und 8.

Aus- und Weiterbildung sowie Erwerbstätigkeit), sollen neu zwar auch die freie Wahl der Wohnform und der Zugang zu Dienstleistungen ausdrücklich erwähnt werden. Die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche ist aber nicht nachvollziehbar. Wie in Teil IV erläutert wird, ist abgesehen davon auch unklar, wie das BehiG konkret dazu beitragen würde, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen.

Gleichzeitig fehlt im Zweckartikel auch ein grundsätzlicher Bezug zur Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen.

Forderungen

Agile fordert eine auf die UNO-BRK gestützte Formulierung des Zwecks des BehiG (Art. 1 VE-BehiG). Das BehiG soll die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen sowie ihre Teilhabe an der und Inklusion in die Gesellschaft fördern. Es soll Menschen mit Behinderungen eine selbstbestimmte Lebensführung gewährleisten und sie davor schützen, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden (vgl. z.B. §1 des Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen des Kantons Basel-Stadt).

Ausserdem fordern wir eine Konkretisierung des Gegenstands des Gesetzes (siehe dazu den Vorschlag in der Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 7, Kurzbemerkungen zu Art. 1).

2 Begriffe «Menschen mit Behinderung», «Diskriminierung» und «Benachteiligung» (Art. 2, 6 und 6a)

Menschen mit Behinderungen

Gemäss VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderungen» angepasst werden (Art. 2 Abs. 1). Diese Anpassung begrüssen wir grundsätzlich. Wir weisen jedoch in Anlehnung an die Stellungnahme von Inclusion Handicap darauf hin, dass es nicht nachvollziehbar ist, wie unter anderem die Begriffe «intellektuelle Behinderung» (neu hinzugefügt) und «geistige Behinderung» (unverändert) unterschieden werden (analog in der französischen Version).

In der Botschaft zum BehiG-Entwurf soll zudem klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen den verschiedenen Kategorien von Behinderungen fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung – zum Beispiel Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall – für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.

«Diskriminierung» und «Benachteiligung»

Die durch die Teilrevision angestrebte, dringend notwendige Verbesserung des Diskriminierungsschutzes von Menschen mit Behinderungen kann mit den vorgeschlagenen Anpassungen nicht erreicht werden. Zum einen soll dieser Schutz nur im Einzelfall greifen (es fehlen konkrete

objektivrechtliche Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumente) und das Verbandsbeschwerderecht soll nur noch bei Verletzungen der Persönlichkeit geltend gemacht werden können (siehe Kap. 3 und 4 unten). Zum anderen sollen sowohl der Begriff «Diskriminierung» als auch der Begriff «Benachteiligung» im Gesetz verwendet werden, wobei die Abgrenzung der beiden Begriffe nicht geklärt und der Begriff «Diskriminierung» nicht im Gesetz, sondern erst auf Verordnungsstufe definiert wird.² Die Definition des Begriffs «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe weicht zudem entscheidend vom verfassungsrechtlichen Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 UNO-BRK ab. Daraus resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchenden sowie rechtsanwendenden Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet. Wie Inclusion Handicap in seiner Stellungnahme festhält, bleiben sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das BehiG weit hinter den Anforderungen der UNO-BRK zurück. Unter anderem hält das Bundesgericht konstant fest, dass Art. 8 Abs. 2 BV keinen Anspruch auf die Herstellung faktischer Gleichheit beinhalte. Der Diskriminierungsbegriff wird vom Bundesgericht sehr restriktiv ausgelegt. Eine Person, die wegen Diskriminierung klagt, kann nicht verlangen, dass diese unterlassen wird oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Diese Beschränkungen lassen sich nicht mit Art. 2, 5 und 9 der UNO-BRK vereinbaren.

Solange auf Basis einer restriktiven Begriffsauslegung keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch weiterhin keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Das zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich auch zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Diskriminierungsschutz bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Auch die vom Bundesrat geplanten Anpassungen, die grundsätzlich begrüßenswert sind (Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1) werden dadurch ins Leere laufen.

Anpassungsvorschläge

Agile unterstützt die Forderungen und Anpassungsvorschläge zu Art. 2 VE-BehiG in der Stellungnahme von Inclusion Handicap:

Art. 2, Abs. 1:

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

In Bezug auf die Begriffe «Diskriminierung» und «Benachteiligung» plädieren wir insbesondere für die von Inclusion Handicap vorgeschlagene Variante 1, bei welcher der Begriff «Diskriminierung» entfallen würde und nur noch der Begriff «Benachteiligung» verwendet würde, der inhaltlich mit der UNO-BRK (Art. 2 Abs. 3 und Art. 5) übereinstimmen muss. Auf eine parallele Verwendung der Begriffe «Benachteiligung und «Diskriminierung soll somit verzichtet werden.

² Art. 2 lit. d BehiG: «Diskriminieren (Art. 6 und 8 Abs. 3 BehiG): Behinderte besonders krass unterschiedlich und benachteiligend behandeln mit dem Ziel oder der Folge, sie herabzuwürdigen oder auszugrenzen».

Falls diesem Vorschlag nicht gefolgt wird und der Begriff «Diskriminierung» weiterhin verwendet wird, ist dieser im BehiG (das heisst auf Gesetzesstufe) im Sinne der UNO-BRK (Art. 2 Abs. 3) präzise zu definieren.

Diese Anpassungen sind dringend notwendig, damit das Gesetz an Klarheit gewinnt, die Rechtssicherheit erhöht und der Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen ausgeweitet wird.

3 Angemessene Vorkehrungen (Art. 2, 6, 6a und 12a) und Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12)

Gemäss Vorschlag des Bundesrats sollen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen unter anderem dadurch «verhindert, verringert oder beseitigt» werden, dass private Dienstleistende und Arbeitgebende «angemessene Vorkehrungen» treffen müssen (Art. 6 und 6a VE-BehiG). Darunter versteht er «erforderliche und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unzumutbare Belastung darstellen» (Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG). Dabei gilt das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Ein Gericht, das beurteilen muss, ob eine Benachteiligung beseitigt werden muss oder nicht, bewertet das Verhältnis zwischen dem erwarteten Nutzen für Menschen mit Behinderungen und wirtschaftlichen Interessen respektive Aufwänden von Unternehmen, Umwelt-, Natur- und Heimatschutzinteressen oder Sicherheitsanliegen (Art. 11 Abs. 1 BehiG).

Im vom Bundesrat vorgesehenen neuen Artikel 12a soll präzisiert werden, dass das Gericht bei der Interessenabwägung vor allem Kriterien berücksichtigen soll, die das Unternehmen betreffen (unter anderem dessen Grösse und finanzielle Möglichkeiten). Ausserdem gilt es, die Rechte und Freiheiten Dritter zu beachten. Nicht erwähnt werden spezifische Interessen von Menschen mit Behinderungen und die Frage, ob mit der Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, Menschen - und Grundrechte verletzt werden. Wenn Menschen mit Behinderungen auf längerfristige, regelmässig wiederkehrende Leistungen angewiesen sind, um gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben zu können und dafür keine oder ungenügende sozialversicherungsrechtlichen oder anderen Leistungen beanspruchen können, oder wenn dazu einmalig grössere Investitionen erforderlich sind³ würde die Interessenabwägung gemäss Vorschlag des Bundesrats aufgrund der erhöhten Kosten meist zu Ungunsten der betroffenen Personen ausfallen. Vor allem auch im Zusammenhang mit der fehlenden Konkretisierung von objektivrechtlichen Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumenten können die vorgesehenen Regelungen damit auch kaum einen Anstoss dafür darstellen, dass zum Beispiel Arbeitsumfelder längerfristig und nicht nur im Einzelfall inklusiv ausgestaltet würden, wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht (S. 12) annimmt.

Forderungen

Agile fordert einen Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.

Weiter erachten wir es als zentral, dass Gerichte bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12) respektive der Interessenabwägung gemäss dem neu vorgesehenen Art. 12a zu den «angemessenen Vorkehrungen» auch die spezifischen Interessen von Menschen mit Behinderungen

³ Zum Beispiel für ein Angebot an Gebärdensprachdolmetschenden bei der Arbeit oder bei politischer Tätigkeit, für Höranlagen in öffentlichen Gebäuden, Übersetzungen in leichte Sprache, Angebote an Supported Employment und Supported Education, Angebote an ambulanter Wohnunterstützung etc.

umfassend und auf der Grundlage der UNO-BRK⁴ berücksichtigen müssen (vgl. dazu zum Beispiel das Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen des Kantons Basel-Stadt, §7).

Weiter ist zu ergänzen, dass auch (getroffene oder nicht getroffene) Massnahmen und Planungen von Gemeinwesen und Privaten zum Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen bei der Abwägung berücksichtigt werden müssen. Damit soll verhindert werden, dass noch Jahre nach der Inkraftsetzung eines Gesetzes mit zu hohen Kosten argumentiert werden kann, um diese zu vermeiden (vgl. ÖV und Bau), obwohl nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermieden werden können, wenn die Barrierefreiheit in einem Prozessablauf rechtzeitig berücksichtigt würde (vgl. dazu auch die Position von Inclusion Handicap).

Zu prüfen ist auch die Verfügbarkeit öffentlicher Mittel oder Unterstützungsmöglichkeiten zum Ausgleich von Kosten, die als unverhältnismässig beurteilt werden, aus objektivrechtlicher Sicht jedoch getragen werden müssen.⁵

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird (vgl. Kap. 2 oben), muss zudem bei Art. 6 Abs. 2 sowie 6a Abs. 2 jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1». Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden – zum Beispiel durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4 Verbandsbeschwerde- und Klagerecht(Art. 9)

Unter anderem die im Jahr 2015 durchgeführte Evaluation des BehiG zeigte, dass der Rechtszugang für Betroffene trotz unentgeltlichem Verfahren schwierig und die Durchsetzungsinstrumente schwach sind.⁶ Ausserdem gilt das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht, welches diese Situation entschärfen sollte, nicht in allen Bereichen des BehiG. Zwar soll es gemäss Bundesratsvorschlag auf den Bereich Arbeit ausgedehnt werden. In Bezug auf die Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen (Art. 9 VE-BehiG) beabsichtigt der Bundesrat jedoch, die Beschwerdegründe auf Konstellationen zu reduzieren, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Im Kontext des öffentlichen Verkehrs, des Baus oder der Dienstleistungen ist dies kaum je der Fall. Behindertenorganisationen könnten somit sogar bei eindeutiger Verletzung technischer Vorschriften über die Zugänglichkeit von Bauten oder digitalen Dienstleistungen kaum mehr Beschwerde erheben, wodurch ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfallen würde.

Forderung

⁴ Vgl. auch UNO-BRK, Art. 2: Diese definiert «Diskriminierung aufgrund von Behinderung» als jede Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Geniessen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird. Sie umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschliesslich der Versagung angemessener Vorkehrungen.

⁵ Siehe zum Beispiel die europäische Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (Präambel, Ziff. 21) in Bezug auf Beschäftigung und Beruf.

⁶ Egger et al., 2015, S. 383-384.

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist dringend anzupassen – vor allem ist in Abs. 1 die Formulierung «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen» unbedingt zu verwerfen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte (für Details und Anpassungsvorschläge siehe die Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 4.5).

5 Einbezug von Menschen mit Behinderungen (Art. 5 Abs. 1^{bis})

Mit der Ratifizierung der UNO-BRK hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung und Umsetzung unter anderem von Rechtsvorschriften und in anderen Entscheidungsprozessen vor allem über Fragen, die sie unmittelbar betreffen, über die sie vertretenden Organisationen zu konsultieren und aktiv einzubeziehen (vgl. Präambel, lit. o) und Art. 4 (3) UNO-BRK). An diese Verpflichtung erinnert auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Er kritisiert die «mangelnde Einbindung von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, einschliesslich verschiedener Organisationen von Menschen mit Behinderungen, in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze, politische Massnahmen und Programme (...)» und empfiehlt, Mechanismen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zu stärken, um eine wirksame Unterstützung und Konsultation verschiedener Organisationen von Menschen mit – allen Arten von – Behinderungen «bei der Gestaltung, Berichterstattung und Überwachung von Rechtsvorschriften und politischen Massnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens und der Ziele für nachhaltige Entwicklung sicherzustellen».⁷ Behindertenorganisationen sollten systematisch und offen kontaktiert, konsultiert und in sinnvoller Weise rechtzeitig einbezogen werden.⁸

Es ist für uns auch vor diesem Hintergrund unverständlich, dass der Bund darauf verzichtet hat, Organisationen von Menschen mit Behinderungen respektive deren spezifische Expertise und Anliegen rechtzeitig in die Weiterentwicklung eines der für sie wichtigsten Gesetze einzubeziehen.⁹ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt die in der UNO-BRK verankerte Verpflichtung nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt aber zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist, dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können.

Zwar wurden im Rahmen der BehiG-Teilrevision einzelne Vertreter*innen von Behindertenorganisationen (darunter auch **Agile**) bei einer sogenannten Regulierungsfolgenabschätzung, für die ein externes Büro (BSS) beauftragt wurde, befragt. Die Bereiche, in denen das BehiG angepasst werden soll, hat der Bundesrat zu diesem Zeitpunkt aber bereits vorgegeben (Arbeit, Zugang zu Dienstleistungen und Gebärdensprachen).¹⁰ Von einem Einbezug in Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze kann daher nicht die Rede sein.

⁷ Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, Ziff. 9 und Ziff. 10.

⁸ General Comment No. 7, Anm. 39.

⁹ Dies, obwohl in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Wallis und Genf bereits entsprechende Erfahrungen gemacht wurden und gute Beispiele vorhanden wären, auf die man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG hätte zurückgreifen können.

¹⁰ Vgl. Liechti et al., 2023, S. 11..

Im teilrevidierten BehiG sieht der Bundesrat in Art. 5 einen neuen Absatz 1^{bis} vor, der Bund und Kantone dazu verpflichtet soll, Menschen mit Behinderungen bei der Festlegung von Massnahmen in angemessener Form einzubeziehen. Diese gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug von Menschen mit Behinderungen begrüssen wir grundsätzlich sehr. Aus dem vorgeschlagenen Artikel wird jedoch nicht ersichtlich, bei welchen Prozessen dieser Einbezug vorgesehen ist und wie dieser ausgestaltet werden muss. Es fehlen vor allem zentrale Angaben zu den Anforderungen, welche die UNO-BRK an einen solchen Einbezug stellt.

Forderungen

In Art. 5a Abs. 2 BehiG muss konkreter und verbindlicher formuliert werden, wie der Einbezug von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen auszugestaltet ist und welchen Anforderungen dieser Einbezug genügen muss. Wir empfehlen, die Formulierung gemäss Anpassungsvorschlag in der Stellungnahme von Inclusion Handicap zu übernehmen (Kap. 7, Kurzbemerkung zu Art. 5).

Zu beachten sind dabei Artikel 4 (3) und Artikel 33 (3) der UNO-BRK sowie der General Comment No. 7 (2018) über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Die Vertragsstaaten sollen unter anderem sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen «nicht nur als reine Formalität respektive symbolisch für die Konsultation angehört werden. Sie sollen die Ergebnisse solcher Konsultationen berücksichtigen und sie in den getroffenen Entscheidungen widerspiegeln».¹¹

In Anlehnung an die Evaluation 2015 empfehlen wir auch die Schaffung einer ausserparlamentarischen Eidgenössischen Kommission für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen mit einer angemessenen Vertretung von Direktbetroffenen zur kooperativen Weiterentwicklung der Behindertenpolitik¹² (vgl. auch Eidg. Kommissionen für Frauenfragen oder gegen Rassismus).

Zentral für **Agile** ist, dass die Stimmen der aktuell rund 1,7 Millionen Menschen mit Behinderungen in der Schweiz frühzeitig in Entscheidungsprozesse einbezogen und in ihrer Vielfalt gehört werden. Generell muss die Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf Verwaltungsebene stärker strukturell verankert werden. Menschen mit Behinderungen müssen ihre spezifische Expertise einbringen können: Diese ist wesentlich dafür, dass die Schweiz die zentralen Bestimmungen der UNO-BRK erfolgreich umsetzen kann und die Gesetzesvorlagen sowie weitere Verwaltungsgrundlagen und Massnahmen die nötige Legitimität erhalten.

6 Arbeit, Dienstleistungen, Bildung und Baubereich (8a, Art. 6 Abs. 3, Art. 20, Art. 3)

Wie in Teil IV (Kap. 8) unten erwähnt wird, fehlen für verschiedene (Lebens-)Bereiche zentrale Bestimmungen – unter anderem für die Bereiche Arbeit, Wohnen, Dienstleistungen, Bildung, ÖV sowie Bauten und Anlagen.

Forderungen

Im Hinblick auf Anpassungen von bestehenden oder neu vorgesehenen Artikeln im vorgeschlagenen Gesetzesentwurf schliessen wir uns den Anpassungsvorschlägen von Inclusion Handicap an (vgl. die entsprechenden Kurzbemerkungen in Kap. 7 ihrer Stellungnahme). Insbesondere

¹¹ Vgl. General Comment Nr. 7, Anm.48) (Übersetzung Agile).

¹² Egger et al., 2015, S. 383.

unterstützen wir die Forderungen zu den Rechtsansprüchen bei Arbeitsverhältnissen (Art. 8a), die digital angebotenen Dienstleistungen (Art. 6 Abs. 3) und die Hochschulbildung (Art. 20).

In Bezug auf den Geltungsbereich des BehiG (Art. 3 BehiG) im Baubereich fordern wir dessen Erweiterung auf bestehende Bauten und Anlagen, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen und auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m².

III. Gebärdensprachen

Im Hinblick auf die Anerkennung, die Förderung und den Schutz der Gebärdensprachen verweisen wir auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbunds (SGB), die wir vollumfänglich unterstützen.

Insbesondere weisen wir darauf hin, dass die Verwendung einer eigenen Sprache nicht im BehiG geregelt werden sollte. Diese Tatsache berücksichtigt auch die im Jahr 2022 vom Parlament deutlich angenommene Motion Anerkennung der Gebärdensprache durch ein Gebärdensprachegesetz. Die Motion wird mit den geplanten Änderungen im Rahmen des BehiG nicht ansatzweise umgesetzt. Der Bundesrat missachtet damit den Willen des Parlaments: Die Motion verlangt explizit sowohl die Anerkennung als auch die Förderung der Gebärdensprachen. Indem der Bundesrat die Gebärdensprachen in Art. 12b VE-BehiG rein deklaratorisch anerkennen und sich in Art. 12c VE-BehiG auf einen unverbindlichen Förderauftrag begrenzen will, beschränkt er sich auf reine Symbolpolitik. Auch für **Agile** ist offenkundig, dass dadurch weder zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen noch eine tatsächliche Verbesserung der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Personen erreicht werden können. Der Bundesrat ignoriert vor allem den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen.

Ebenfalls unberücksichtigt lässt der Bundesrat die Erkenntnisse aus dem im Jahr 2021 publizierten Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen.

Auch internationale Verpflichtungen lässt der Bundesrat ausser Acht: So verlangt zum Beispiel die UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) unter anderem Barrierefreiheit und Zugang zu Informationen sowie zu einem inklusiven Bildungssystem und zu Arbeit.¹³ Im Jahr 2022 verwies der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens diesbezüglich auf wesentliche Lücken und formulierte entsprechende Empfehlungen.¹⁴

¹³ UNO-BRK, Art. 9, Art. 21, Art. 24, Art. 27, Art. 30.

¹⁴ Vgl. Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Ziff. 28a, 41, 42a, c, 47b, 58b.

Forderungen

Damit sich die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich und nachhaltig verbessert und ihre Rechte garantiert werden, fordern wir die konsequente Umsetzung der Motion 22.3373 «Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz» unter Berücksichtigung des Postulatsberichts zur rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen, des Gutachtens von Prof. Pärli zu den entsprechenden Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprachen auf Gesetzesstufe sowie der relevanten internationalen Verpflichtungen (UNO-BRK, Agenda 2030, Kinderrechtskonvention). Gemeinsam mit dem SGB fordern wir:

- 1) Konkrete, verbindliche Regelungen in einem eigenen Gebärdensprachengesetz zur *Förderung der Gebärdensprachen* als eigenständige Sprachen¹⁵ in sämtlichen Lebensbereichen auf Bundes- und Kantonsebene. Dazu zählen zum Beispiel:
 - Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache (Gebärdensprachdolmetschende, Gebärdensprachlehrpersonen und Gebärdensprachübersetzende) und damit verbundene finanzielle Beteiligung des Bundes¹⁶
 - Förderung des Gebärdenspracherwerbs von gehörlosen und hörbehinderten Kindern im vorschulischen Alter sowie von nahen Angehörigen
 - Förderung eines bilingualen-bimodalen Bildungsmodells (in Gebärdens- und Lautsprache) für gehörlose und hörbehinderte Schüler*innen, um ihnen eine altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder zu ermöglichen
 - Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen
 - Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur
 - Verbindliche Garantien zur Sicherstellung der Aufrechterhaltung und des Ausbaus des Fernsehangebots in Gebärdensprachen
 - Förderung der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserte statistische Erhebungen
 - Berücksichtigung der auf verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlagen basierenden Verpflichtungen der Kantone¹⁷ und der entsprechenden Koordinationsbedarfe
 - Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt
 - Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdens- in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt
- 2) Konkrete, verbindliche *gleichstellungsrechtliche* Regelungen auf Gesetzesstufe (in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen) zur Umsetzung von Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen in allen Lebensbereichen. Diese Regelungen betreffen vor allem die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen sowie konkrete Gleichstellungsmassnahmen, die den Zugang zu und die Finanzierung des Einsatzes von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden gewährleisten (für Details siehe Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbunds (SGB)).

¹⁵ Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht (S. 48) darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind."

¹⁶ Vgl. auch Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Ziff. 42a.

¹⁷ Vgl. Bundesverfassung Art. 8 Abs. 2 und 4, Art. 11, Art. 18, Art. 19, Art. 69 Abs. 2 und Art. 70 Abs. 3.

IV. Fehlende Bestimmungen

7 Allgemeine Bemerkungen

Mit der Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) und im Rahmen der Agenda 2030 verpflichtete sich die Schweiz zur Förderung der Teilhabe und zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen.¹⁸ Dies bedingt, dass sich Strukturen und Systeme so verändern, dass Barrieren und Benachteiligungen systematisch und nachhaltig abgebaut werden. Der Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall – verbunden mit der Verpflichtung, Benachteiligungen zu beseitigen respektive angemessene Vorkehrungen zu treffen – ist unabdingbar. Sie reicht für eine nachhaltige Förderung der Gleichstellung und Inklusion jedoch nicht aus. Gemeinwesen und Private müssen proaktiv und an der Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen orientiert Massnahmen ergreifen, um ihre Gleichstellung umzusetzen, sie vor Diskriminierung zu schützen, ihnen ein selbstbestimmtes Leben und die Übernahme von Verantwortung dafür zu ermöglichen und die Gesellschaft inklusiver zu gestalten – unabhängig davon, ob eine Person mit Behinderung ihre Rechte geltend macht. Die Klausel in Art. 5 Abs. 1 mit dem vagen, unverbindlichen Hinweis, dass Bund und Kantone Massnahmen zur Beseitigung, Verringerung oder Verhinderung von Benachteiligungen ergreifen sollen, genügt dafür nicht (vgl. hierzu auch die Anpassungs- und Ergänzungsvorschläge in der Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 7, Kurzbemerkungen zu Art. 5).

Weiter soll das BehiG gemäss Vorschlag des Bundesrats wie erwähnt auch nach der Teilrevision primär auf einzelne Lebensbereiche begrenzt bleiben. Auch wenn nachvollziehbar ist, dass mit der Teilrevision nicht alle Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der UNO-BRK angegangen werden können, ist der thematische Fokus deutlich zu eng. Gleichzeitig fehlen auch in den genannten Lebensbereichen wesentliche Regelungen, die zu tatsächlichen Verbesserungen führen könnten. Zudem wird das neu eingeführte Instrument der angemessenen Vorkehrungen nicht genügen, um das Problem der Zugänglichkeit zum Beispiel zum Arbeitsmarkt im Einzelfall lösen zu können: Spätestens bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit wird ein Gericht in aller Regel zum Schluss kommen, dass zum Beispiel die benötigte Assistenz nicht gewährleistet werden kann (vgl. Teil II, Kap. 3).

Damit nachhaltige strukturelle Veränderungen möglich werden, sind für alle Lebensbereiche konkrete objektiv-rechtliche Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumente erforderlich (inklusive Zielvorgaben, Kontrollmechanismen und Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung). Neben den notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen müssen kontinuierlich politische und Verwaltungsmassnahmen ergriffen und dafür alle verfügbaren Mittel ausgeschöpft werden (einschliesslich einer Mittelumschichtung), um die Gesellschaft und ihre Teilbereiche insgesamt zugänglicher zu machen.

Das BehiG fokussiert ausserdem stark auf die physische respektive technische und kommunikative Zugänglichkeit, die für viele Menschen mit Behinderungen zwar unbestritten zentral ist. Andere Aspekte wie etwa die persönliche Freiheit und Sicherheit der Person, der Schutz vor Gewalt oder die unterstützte Entscheidungsfindung, die zum Beispiel auch für Menschen mit kognitiven und psychischen Behinderungen oder neurodiverse Menschen besonders relevant sein können, bleiben weitgehend unberücksichtigt, obwohl das Gesetz auch für diese Personen gelten soll.

¹⁸ Vgl. u.a. [UNO-BRK](#) (Originalversion), Art. 3, Art. 19, Art. 24 sowie [Agenda 2030](#), u.a. Ziel 10.

Weiter sollen gemäss Vorschlag des Bundesrats Bund und Kantone bei der Ergreifung von Massnahmen den unterschiedlichen Behinderungen wie auch den zusätzlichen Herausforderungen von Frauen mit Behinderungen Rechnung tragen (Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG). Dabei geht es laut erläuterndem Bericht des Bundesrats «sowohl darum, die unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen widerzuspiegeln, als auch und vor allem darum, die Vielfalt als wesentlichen Bestandteil des sozialen Zusammenhalts zu erkennen.»

Im Gesetzesvorschlag ist diese Absicht jedoch kaum erkennbar, obwohl sowohl der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen¹⁹ wie auch die BehiG-Evaluation 2015²⁰ zum Beispiel im Hinblick auf Menschen mit psychosozialen oder kognitiven Behinderungen auf diesbezügliche Mängel verweisen. In seinen abschliessenden Bemerkungen stellt der UNO-Ausschuss zudem mit Besorgnis fest, dass Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter im Bereich Behinderungen und zur Förderung der Rechte von Frauen und Mädchen mit Behinderungen in der Gesetzgebung und Politik fehlen.²¹

8 Lücken in verschiedenen (Lebens-)Bereichen

Was die verschiedenen (Lebens-)Bereiche betrifft, so bestehen beispielsweise in folgender Hinsicht Lücken:

Wohnen

Im Zweckartikel soll zwar neu festgelegt werden, dass Menschen mit Behinderungen insbesondere auch ihre Wohnform wählen können. Die freie Wahl der Wohnform und des Wohnorts wird von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen seit Jahrzehnten eingefordert (aktuell auch im Rahmen der Inklusions-Initiative). Gemäss Vorschlag des Bundesrats soll sich durch die Teilrevision des BehiG dahingehend aber nichts ändern: Es soll wie bisher lediglich die physische Zugänglichkeit von neu zu bauenden oder zu erneuernden Wohngebäuden mit mehr als acht Wohneinheiten (Art. 3c BehiG) berücksichtigt werden. Ausserdem verweist der Bundesrat auf allfällige, mit dem Wohnen verbundene Programme des Bundes (Art. 16 BehiG). Die Finanzierung des Wohnens soll zudem weiterhin stark auf ein Leben in einer Institution ausgerichtet bleiben.

Erforderlich sind jedoch verbindliche Regelungen für den Bereich der ambulanten Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen respektive deren Finanzierung, die viele Menschen mit – auch kognitiven oder psychischen – Behinderungen für ein selbstbestimmtes Leben im eigenen zuhause zwingend benötigen würden.

Arbeit

Der Arbeitsmarkt kann mit den vorgesehenen Regelungen insgesamt ebenfalls kaum zugänglicher gestaltet werden. Vor allem fehlen angemessen entlohnte Erwerbstätigkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt und damit einhergehende Fördermassnahmen (etwa die Sicherstellung von persönlicher Assistenz, Gebärdendolmetschung, Übersetzung in Schrift- oder leichte Sprache), die allenfalls nötig sind, um einer Arbeit nachzugehen, sowie Vorgaben für Arbeitgebende (vgl. beispielsweise die Gesetzgebungen Deutschlands und Österreichs, in denen Unternehmen ab einer bestimmten

¹⁹ Vgl. Abschliessende Bemerkungen, u.a. Ziff. 29-32, 47-50, 56.

²⁰ Egger et al., 2015, S. 50, S. 183-187, S. 202, S. 212, S. 368.

²¹ Vgl. Abschliessende Bemerkungen, Ziff. 13.

Grösse einer Quotenpflicht unterliegen, das heisst, zu einem Mindestprozentsatz der Gesamtbelegschaft Menschen mit Behinderungen anstellen müssen²²).

Dabei mangelt es vor allem an Regelungen und Massnahmen, um Arbeitsumfelder auch unabhängig von Einzelfällen inklusiver zu gestalten (Stichwort Inclusive Job Design). Aber auch in Einzelfällen werden die entsprechenden Lücken nicht ausgeglichen werden können, da angemessene Vorkehrungen aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips in aller Regel nicht getroffen werden können (vgl. Teil II, Kap. 3). Der Bund muss daher dazu verpflichtet werden, alle gesetzgeberischen Massnahmen (auch im Rahmen des IVG und des IFEG) zu ergreifen, die geeignet sind, um Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zu einer angemessen entlohnten Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen, einschliesslich der erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Darüber hinaus soll der Bund dazu verpflichtet werden, zusammen mit den Kantonen Mehrjahrespläne zu erstellen, um erwerbslose oder in Institutionen²³ tätige Menschen mit Behinderungen kontinuierlich dabei zu unterstützen, im regulären Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Dafür braucht es Zielvorgaben, Förderprogramme, Mittelumschichtungen, Job-Coaching, Beratung, Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgebende und weitere Massnahmen, einschliesslich solcher, die speziell auf die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen mit Behinderungen abzielen.

Dienstleistungen

Wie oben erwähnt (vgl. Teil II, Kap. 2), fehlt es im Vorschlag des Bundesrats an Klarheit in der begrifflichen Konzeption von Diskriminierung, weshalb Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen voraussichtlich nicht besser vor Diskriminierung geschützt werden.

Weiter mangelt es auch in Bezug auf Dienstleistungen an klaren objektivrechtlichen Verpflichtungen mit konkreten Zielvorgaben und Kontrollinstrumenten, die sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen diese gleichberechtigt und autonom beanspruchen können. Wer öffentliche Dienstleistungen anbietet, sollte dazu verpflichtet werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

Bildung

In Bezug auf die Bildung fehlt eine Konkretisierung von verbindlichen objektivrechtlichen Verpflichtungen sowohl für die Gewährleistung einer inklusiven Grundschulbildung als auch in Bezug auf die benötigten Unterstützungs- oder Ausgleichsmassnahmen während einer beruflichen Grundausbildung, einer Hochschul- oder einer Weiterbildung für Menschen mit allen Formen von Behinderungen. In Art. 20 BehiG fehlt ein klarer Hinweis auf die notwendige Umsetzung einer inklusiven Bildung durch die Kantone.

Die UNO-BRK legt in Art. 24 unmissverständlich fest, dass die Vertragsstaaten sicherstellen sollen, dass «Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden (...)» Die Schweiz solle unter anderem sicherstellen, dass

²² Egger et al., 2015, S. 352-353, 389.

²³ Vgl. IFEG, Art. 3 Abs. 1 lit a oder c

«Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden.»

Gemäss Vorschlag des Bundesrats soll Art. 20 BehiG weiterhin lediglich darauf hinweisen, dass die Kantone «soweit dies möglich ist (...) mit entsprechenden Schulungsformen die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in die Regelschule» fördern sollen. Auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen weist in seinen abschliessenden Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz jedoch klar auf die Notwendigkeit hin, ein Recht auf inklusive Bildung einzuführen und zu verhindern, dass «Kinder mit Behinderungen in die Sonderschulen abgeschoben werden, und dass ihr Recht auf inklusive Bildung gewahrt bleibt». Bildung muss inklusiv und zugänglich sein, wofür angemessene Vorkehrungen getroffen werden sollen.

Öffentlicher Verkehr

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs, in dem trotz 20-jähriger Frist die Barrierefreiheit noch immer nicht erreicht wurde, verpasst es der Bundesrat, neue Regulierungsschritte – einschliesslich einer neuen Frist mit Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung – vorzusehen.

Diesbezüglich schliesst sich **Agile** der Stellungnahme von Inclusion Handicap an: Wir erachten eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines hindernisfreien öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030 ebenfalls als angemessen, damit Menschen mit Behinderungen wie alle anderen auch den öffentlichen Verkehr spontan und autonom nutzen können. Dafür braucht es eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen, griffige Kontrollen der Zielerreichung sowie damit verbundene Sanktionsmöglichkeiten. Dies erfordert eine gesetzlich verankerte Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr, wobei Kantone und Gemeinden mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden müssen.

Das Gesetz und die damit verbundene Verordnung sollen ausserdem für alle in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen und nicht nur für konzessionierte Unternehmen gelten. In den Nachfolgeregelungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs muss auch der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderungen nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinne-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Für **Agile** ist der hindernisfreie und unabhängige Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln sowie zu Bauten und Anlagen eines der Schlüsselemente für die Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen, insbesondere für den Zugang zum Wohnen und zum Arbeitsmarkt, aber auch zu anderen Orten des gesellschaftlichen Lebens. Es ist auch wichtig zu betonen, dass zum Beispiel die Bereitstellung von öffentlichen Verkehrsmitteln, die nach den Grundsätzen des universellen Designs entwickelt werden, die Mobilität aller Nutzenden erleichtert, vor allem auch von älteren Menschen, Personen mit Kinderwagen, Kleinkindern oder Personen, die mit sperrigem Gepäck unterwegs sind.

Weitere Bereiche

Weitere, vom UNO-Ausschuss festgestellte Lücken betreffen zum Beispiel auch die Bereiche Freiheit und Sicherheit der Person bzw. Schutz vor Gewalt, Gesundheit, Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, Kultur, Freizeit und Sport, Zivil- und Strafrecht oder Aufenthalt und Niederlassung von Ausländer*innen. Weiter mangelt es an Instrumenten zur Erhebung der relevanten statistischen Daten über Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und an Forschung in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen.

Ein Mangel besteht ausserdem in der Sicherstellung der Finanzierung von Peer-Unterstützung/-Coaching in den Bereichen Sozial- und Gesundheitsberatung – das heisst von Unterstützung von Menschen mit Behinderungen durch Menschen mit gleichen oder ähnlichen Erfahrungen. Auch die UNO-BRK fordert unter anderem in Art. 26 die Sicherstellung der Unterstützung durch Peers. Diese soll zusammen mit anderen wirksamen und geeigneten Massnahmen «Menschen mit Behinderungen in die Lage (...) versetzen, ein Höchstmass an Unabhängigkeit, umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren.»

Auch wenn einige der erforderlichen strukturellen Massnahmen zumindest kurzfristig zu höheren Kosten führen können als Vorkehrungen, die lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (vgl. Kap. 3): Sie sind einerseits wesentlich für die Ermöglichung einer vollen, wirksamen und gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, zu der sich die Schweiz mit der Ratifizierung der UNO-BRK verpflichtet hat. Andererseits sind mittel- oder längerfristig auch Einsparungen möglich – zum Beispiel durch verbesserte Arbeitsmarktintegration und ambulante Angebote, die im Vergleich zu den hohen Kosten, die mit der Segregation von Menschen mit Behinderungen einhergehen, kostengünstiger sind.

Umfassende Strategie und Aktionsplan

Die UNO-BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses²⁴ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über eine umfassende Strategie und einen Aktionsplan zur Umsetzung aller Rechte aus dem Übereinkommen auf allen Regierungsebenen. Die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrats gehen zwar in die richtige Richtung und zeigen den Willen, etwas zu tun. Sie stellen aber keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie die hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen.

Forderungen

Die Verhinderung oder Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen erfordert – auch unabhängig von individuellen Beanstandungen – gesetzgeberische, politische und Verwaltungsmassnahmen in allen Lebensbereichen. Dazu gehören auch eine umfassende Strategie sowie entsprechende Aktions- bzw. Umsetzungspläne und Kontrollinstrumente für Bund, Gemeinwesen und Private. Diese Massnahmen sollen sicherstellen, dass die

²⁴ Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, Ziff. 8c.

erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen gewährleistet und diskriminierende Zugangsbeschränkungen beseitigt werden, um die Gleichstellung, Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen umfassend realisieren zu können.

Die relevanten Akteure sollen dementsprechend dazu verpflichtet werden, unabhängig von individuellen Beanstandungen kontinuierlich und unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um den Zweck dieses Gesetzes zu erfüllen (vgl. auch Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen).

Dabei gilt es zwingend die Vielfalt von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen und Menschen mit Behinderungen angemessen einzubeziehen und zu entschädigen – sowohl bei der Entwicklung von Gesetzen, Strategien und Massnahmen (vgl. Teil II, Kap. 5) als auch im Bereich der individuellen Beratung (Einsatz von Peers).

Ebenfalls als dringend erforderlich erachten wir die Förderung der Wissensvermittlung über die rechtlichen Vorgaben sowie über Behinderungen generell und spezifisch auch über psychische und kognitive Behinderungen oder Neurodiversität in den relevanten Stellen auf Bundes- und Kantons-ebene durch Erfahrungsexpert*innen (siehe auch Teil VI).

Weiter sind umfassende (Sensibilisierungs-)Massnahmen gegen die Stigmatisierung notwendig. In der BehiG-Evaluation 2015 wurde die Stigmatisierung von Menschen mit Behinderungen als eine der grössten gesellschaftlichen Barrieren ausgemacht. Bei solchen Massnahmen gilt es vor allem auch Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen, die von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind (darunter auch Menschen mit unterschiedlichen sexuellen Identitäten und Orientierungen oder geflüchtete Menschen).

V. Finanzierung der Behindertenorganisationen

Die finanzielle Unterstützung von Behindertenorganisationen durch den Bund beruht fast ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG, wobei das entsprechende Gesetz im Jahr 1959 entstanden ist. Damals wurde Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet. Bei der Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen ging es dementsprechend darum, «invaliden» Personen und ihren Angehörigen mittels Beratung und Betreuung zu helfen und ihnen «Kurse zur Ertüchtigung» oder «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung» zu gewährleisten.

Das Rechtsgebiet, in dem Behindertenorganisationen tätig sind, hat sich seither grundlegend verändert und erweitert – vor allem seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung im Jahr 2000, des BehiG 2004 und der UNO-BRK 2014, die sich auf sämtliche Lebensbereiche und alle Ebenen des föderalen Staats auswirkt. Behindertenorganisationen mussten und müssen vor diesem Hintergrund ihre Expertise so aufbauen und einsetzen, dass sie ihre Verantwortung in Bezug auf den Schutz und Stärkung der Rechte und die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in den unterschiedlichen Themen- und Rechtsgebieten wahrnehmen können. Dazu gehören neben weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit der UNO-BRK auch das Einbringen ihrer

Expertise in Gesetzgebungsverfahren, um das Diskriminierungsproblem auf der Basis der UNO-BRK anzugehen. Dafür sind sie auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Diesbezüglich sieht das BehiG nur punktuelle Unterstützungsmöglichkeiten vor. Abgesehen davon hat sich die gesetzliche Grundlage seit 1959 praktisch nicht verändert. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist weiterhin ausschliesslich das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB, das für die Koordination der Umsetzung der UNO-BRK und des BehiG zuständig ist, ist daran nicht beteiligt.

Wie Inclusion Handicap begrüsst auch **Agile** daher die im November 2023 geäusserte Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV, mit Behindertenorganisationen einen politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG zu führen. Gleichzeitig braucht es im Rahmen der BehiG-Revision die Schaffung von Grundlagen für eine ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit, die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK und bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen sowie um die Information und Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte gemäss UNO-BRK (vgl. Art. 8 UNO-BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Agile fordert die Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Organisationen von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der UNO-BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

VI. Kontrolle der Umsetzung und Förderung von Disability Mainstreaming

Bereits die im Jahr 2015 durchgeführte Evaluation des BehiG²⁵ zeigte, dass klare Regelungen im BehiG zwar wichtig sind, diese aber auch eingehalten werden müssen respektive deren Umsetzung kontrolliert werden muss. Eine solche Kontrolle fehlt jedoch. So sind zum Beispiel zwar alle staatlichen Ebenen und Institutionen dazu verpflichtet, barrierefreie Informationen anzubieten. Abgesehen von den Webseiten der zentralen Bundesverwaltung wird jedoch nicht kontrolliert, ob diese Verpflichtungen auch wahrgenommen werden. Gemäss der BehiG-Evaluation 2015 müsste die Überprüfung sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen im Rahmen der sachbereichsspezifischen administrativen Aufsichtsverfahren erfolgen. Die entsprechenden Aufsichtsbehörden verfügen in der Regel aber nicht über das notwendige Fachwissen zur Behindertengleichstellung. Dadurch zeige sich die Gefahr, «dass Untätigkeit oder Widerstände der zuständigen Behörden kaum geahndet werden»²⁶. Ausserdem zeige die vergleichsweise geringe Anzahl Gerichtsfälle, dass Gerichtsentscheide in der Realität nicht den alleinigen Weg darstellen, um die Konkretisierung und Umsetzung des BehiG vorantreiben zu können.

Forderungen

²⁵ Egger et al., 2015.

²⁶ Egger et al., 2015, S. 382

Wie bereits in Teil IV erwähnt, erachten wir die Entwicklung von Kontrollmechanismen einschliesslich Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen als dringend erforderlich. In diesem Zusammenhang fordern wir auch eine Stärkung des EBGB durch eine Aufstockung von dessen Ressourcen sowie dessen Überführung in ein Bundesamt (vgl. dazu auch die Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 6.3).

Agile erachtet insbesondere die Übernahme folgender Aufgaben durch das EBGB als zentral:

- Aufbau eines Monitorings zur kontinuierlichen Überprüfung der BehiG-Umsetzung, das heisst zur Durchführung von konsequenten, verbindlichen Kontrollen in allen relevanten Sachbereichen, um die Verbindlichkeit der rechtlichen Grundlagen zu erhöhen, sowie
- Förderung eines Disability Mainstreamings und die Vermittlung von Fachwissen sowohl zum BehiG wie auch zur UNO-BRK in allen Departementen bzw. auf allen staatlichen Ebenen und unter Einbezug von Menschen mit Behinderungen. Damit sollen die relevanten Akteure dabei unterstützt werden, die Perspektive von Menschen mit Behinderungen vor dem Hintergrund der UNO-BRK und des BehiG in allen Belangen umfassend zu berücksichtigen – zum Beispiel auch in der Armutsbekämpfung,²⁷ der Prävention und Bekämpfung von Gewalt,²⁸ oder bei Aktionsplänen und anderen Massnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung.²⁹

²⁷ Vgl. Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Ziff. 53 und 54.

²⁸ Siehe auch Postulatsbericht des Bundesrats, 2013, S. 37-38.

²⁹ Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Ziff. 14.

Abschliessend weisen wir nochmals mit Nachdruck darauf hin, dass wir es nicht als zielführend erachten, am vorgelegten Gesetzesentwurf anzuknüpfen und lediglich einzelne Formulierungen zu korrigieren oder zu ergänzen. Der Gesetzesentwurf bedarf einer grundlegenden und umfassenden konzeptionellen Überarbeitung in enger Zusammenarbeit mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

(Name, Unterschrift)

Vereinigung Cerebral Schweiz / Zuchwilerstr. 41 / 4500 Solothurn

Frau
Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Vorsteherin des Eidg. Departments des Innern
Postfach
3003 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Solothurn, 5. April 2024

Vernehmlassung: Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Die Vereinigung Cerebral Schweiz vertritt als Dachorganisation von 20 regionalen Vereinigungen mit rund 6000 Mitgliedern landesweit die Anliegen der Menschen mit cerebraler Bewegungsbehinderung und/oder Mehrfachbehinderung sowie jene ihrer Angehörigen und von Fachleuten.

Die Vernehmlassung **Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG)** hat unser volles Interesse gefunden. Im Auftrag des Zentralvorstandes reichen wir Ihnen unsere Stellungnahme ein. Sie finden diese nachstehend.

Die Vereinigung Cerebral Schweiz unterstützt die Stellungnahme des Verbandes Inclusion Handicap vollumfänglich. Sie wird die Weiterentwicklung des Themas mit grossem Interesse verfolgen und nicht zögern, sich bei Bedarf erneut dazu zu äussern.

Wir danken Ihnen für das Interesse und stehen Ihnen für alles Weitere zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Vereinigung Cerebral Schweiz



Nouh Latoui
Zentralvorstandsmitglied
Präsident der behindertenpol. Kommission (BEKO)



Konrad Stokar
Geschäftsleiter Kommunikation
und Interessensvertretung

Inhalt

Inhalt	2
1. Das Wesentliche in Kürze	4
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	4
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	7
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)	7
3.1.1 <i>Frist nicht eingehalten</i>	7
3.1.2 <i>Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen</i>	8
3.1.3 <i>Korrektur Geltungsbereich verpasst</i>	9
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	10
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall.....	12
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig.....	12
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG).....	13
4.2.1 <i>Fehlerhafte Konzeption des BehiG</i>	13
4.2.2 <i>Begriffliche Anpassung erforderlich</i>	13
4.2.3 <i>Zwei mögliche Lösungsansätze</i>	15
4.2.4 <i>Zu den angemessenen Vorkehrungen</i>	16
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)	16
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)	17
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	18
4.5.1 <i>Absatz 1</i>	18
4.5.2 <i>Absatz 2</i>	19
4.5.3 <i>Absatz 3</i>	19
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)	19
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	20
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	20
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	21
6.2.1 <i>Grundlage im Invalidenversicherungsrecht</i>	21
6.2.2 <i>Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen</i>	21
6.2.3 <i>Finanzierung nicht angepasst</i>	22
6.2.4 <i>Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung</i>	22
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	23
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG.....	24
Artikel 1, Absatz 2.....	24
Artikel 2	26

<i>Absatz 1</i>	26
<i>Absatz 6</i>	27
Artikel 3, Bst. g	29
Artikel 5	30
<i>Absatz 1</i>	30
<i>Absatz 1^{bis}</i>	31
Artikel 6	32
<i>Absatz 1</i>	32
<i>Absatz 2</i>	32
<i>Absatz 3</i>	32
Artikel 6a	33
<i>Absatz 1</i>	33
<i>Absatz 2</i>	33
Artikel 8	33
<i>Absatz 3 und Absatz 4</i>	33
Artikel 8a	34
<i>Absatz 1</i>	34
<i>Absatz 2</i>	34
<i>Absatz 4</i>	34
Artikel 9	34
Artikel 9b	34
Artikel 12a	35
Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II.....	35
Artikel 13 Abs. 1 und 1 ^{bis}	35
Artikel 14	35
Artikel 20	35
Artikel 23	36

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat **anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss**. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das **begrüssen und unterstützen wir**.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die **Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern**. Problematisch sind insbesondere die **zu enge Themenwahl** (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die **Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall** (unten Ziff. 4), zudem noch mit einem **diesbezüglich untauglichen Vorschlag** (unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum **Verbandsbeschwerderecht** würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar **deutlich verschlechtern** (unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter **keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen**, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die **Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes** (dazu Ziff. 5).

Es ist nötig und sinnvoll, den **Entwurf grundlegend zu überarbeiten**. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen **miteinbezogen werden** (dazu Ziff. 6.1). Als Dachverband und mit seiner Expertise zum Behindertengleichstellungsrecht **stellt sich Inclusion Handicap hierzu sehr gerne zur Verfügung der Bundesverwaltung**. Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der **nötigen Zeit und Sorgfalt** anzupacken, gleichzeitig auch **unter Berücksichtigung der politischen Aktualität**: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inklusions-Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK **besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK** (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz,

sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Ordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die **Bundesverfassung** (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die **Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV** als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – **BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück**. So hält das Bundesgericht konstant fest, dass Art. 8 Abs. 2 BV **keinen Anspruch auf Herstellung faktischer Gleichheit** beinhalte. 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.**⁴

Entsprechend empfahl der **UNO-Ausschuss** der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der **Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht**.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht **Handlungsbedarf auf Gesetzesebene**.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der **Zugang zu Dienstleistungen** verbessert und der **Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis**, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt**.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22 f.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

Der **Revisionsbedarf** des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende **Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf**, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch **bei weitem nicht gerecht**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG **muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen** werden.
- Die Revision ist **breiter zu fassen**, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die **nötige Zeit** zu investieren und es sind die **Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen**.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt **tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft**. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ **verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte**, mit welchem u.a. eine solche Priorisierung vorgenommen werden könnte. Obschon die **«Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026»** des Bundesrates in die **richtige Richtung gehen** und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie die hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). **Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross.** Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die **erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren** handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

Beim 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 sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20 Jahren** erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹¹

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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 5), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als **Überbrückungsmassnahme** angebotene **Shuttle-Dienst** ist **weder autonom noch** – aufgrund der Voranmeldepflicht – **spontan**. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser **Misstand** ist **so rasch wie möglich zu beheben** und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt** worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁷. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

Forderungen

Wir fordern, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht¹⁹:

¹³ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision.

¹⁹ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behiq-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

- eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030;
- eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen;
- eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen;
- eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten.

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch **verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren** (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²⁰

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese **Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt** worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²¹ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²² Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²³ Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten

²⁰ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²¹ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

²² Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²³ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur

rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot, dazu Ziff. 4.2).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das ~~konzessionierte~~ **in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein ~~konzessioniertes~~ **in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VbÖV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Heute gilt das BehiG für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden **bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst**, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Daran würde sich auch durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG nichts ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen

Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²⁴

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁵

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁶ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁷

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁸ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Den Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist zu erweitern auf:

- bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation;
- Wohnbauten ab 4 Wohnungen;
- Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m².²⁹

²⁴ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

²⁵ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁶ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁷ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁸ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁹ So der Kanton UR.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht**. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das **Gesetz kaum noch zu verstehen** ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein Verbot der Benachteiligung bzw. der Diskriminierung, verbunden mit der Verpflichtung, diese 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**. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine **Korrektur im Einzelfall** zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus, als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die **allgemeine Klausel**, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (**Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG**), bleibt **auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend**. Sie **paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV**, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten **im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen**. Sie bleiben **äusserst diffus und wenig verbindlich**. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar

im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht also mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüssen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen **unbedingt nötig**.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen**. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnisgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen** (und in der Rechtsprechung konkretisierten) **Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht**. Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte**. Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese andere Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.³⁰

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs**

³⁰ BehiG-Botschaft (Anm. 11), S. 1780.

in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen**: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen.** Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³¹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» **Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei unterschiedliche Begriffe verwenden?**
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» **Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen** (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? **Und doch nicht mehr als bisher?**
- Aber **was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt**, wenn die **Diskriminierung** als Folge eines zu engen Begriffs **gar nicht bejaht wird**, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³² «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen». **Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?**
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine **enge Anlehnung des Diskriminierungsbegriffs an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung** nahelegen, zu einer **restriktiven Auslegung** beizusteuern.³³ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³³ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die

Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind **wohl kaum in ihrer Persönlichkeit im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert**.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die **ernsthafte Gefahr**, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit **an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird**.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der **Etablierung einer einheitlichen Terminologie**, wie sie bereits die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es **nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert** wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den **Begriff der Diskriminierung durch den Begriff der Benachteiligung** zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz **an Klarheit gewinnen**. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des **Ausmasses der Verpflichtung** wird durch den **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen unserer Auffassung – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste **zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt** werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des **Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig**. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der **Nachteil dieses Lösungsansatzes** (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe³⁴ – weiterhin an dieser

zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

³⁴ Unklar bliebe, worin sich der Begriff der Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG und einen Begriff der Diskriminierung, der sich an Art. 2 Abs. 3 BRK anlehnt, unterscheiden.

orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, **angemessene Vorkehrungen** zu treffen, ist zu **begrüssen**. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der **aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption** aber **Probleme**: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen»³⁵. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. **Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben**. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei **Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG** sollte das **Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich** werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 GlG der Fall ist. Diese Anpassung ist angesichts der schwerwiegenden Probleme, mit welchen sich Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sehen³⁶, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüssen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁷

Doch **ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird**. Indem der VE-BehiG mit Bezug auf den Arbeitsbereich an der parallelen Verwendung der Begriffe Benachteiligung und Diskriminierung festhält und zudem auch darauf verzichtet, den Begriff der

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

³⁶ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 86ff.

³⁷ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12 und 52 b.

Diskriminierung zu definieren (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im **VE-BehiG 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 1^{bis} sind **kosmetischer Art**. **Was konkret** muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? **Woran misst man**, ob er dieses Ziel erreicht hat? **Wer kontrolliert** das? **Welche Ressourcen** stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Kantonen und Gemeinden aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte 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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Auch das ist **dringend nötig** (siehe Ziff. 2), weshalb wir das Ziel unterstützen. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung **nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert** sind. Und zwar meistens **nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bösartig ausgrenzen will**. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung **vergessen wird, dass es Behinderungen gibt**. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht**, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am

gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüssen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem **fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente**.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten** verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von **Art. 9 BehiG** ist **in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen** und **bedarf dringend einer Anpassung**. Der Vorschlag würde das **Verbandsbeschwerde- und Klagerecht** (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis **weitgehend einschränken** und die **Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte»** (Art. 9 Abs. 3 BehiG) **verunmöglichen**. Es droht, dass **ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument** der BehiG-Umsetzung **entfällt**.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüssen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «**auf Verletzung der Persönlichkeit** von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. **Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen:** So könnten Behindertenorganisationen **sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben**. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend **Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen** bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die **Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt**, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss **Art. 89 ZPO** verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht **nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen**. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO

orientieren,³⁸ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge zum Abs. 1

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Er ist mit dem Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag zum Absatz 2

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere befürworten wir die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen**, welche das **Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Wir verweisen auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

³⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁹ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes⁴⁰ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.⁴¹ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴² Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴³

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der **Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG** mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen **weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug** gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴⁴ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen** durchgeführt. Der **Kanton Genf** hat sogar **mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am

³⁹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

⁴⁰ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

⁴¹ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 16.

⁴² BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 9 and 10.

⁴³ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴⁴ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen** und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das **für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert**.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute im Wesentlichen **auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den **«invaliden» Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invalider» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invalider» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invalider» (lit. c) sowie um (neu per 1.1.2022) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invalider» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind demnach bei der Weiterentwicklung der Bundesgesetzgebung stets mit zu berücksichtigen; entsprechend nehmen die Behindertenorganisationen seit 2000 an zahlreichen Vernehmlassungen Teil mit dem Ziel, diese Perspektive in den Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes

konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴⁵

Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** und auf **allen Ebenen des föderalen Staates** aus. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren, im Vernehmlassungsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «**Programmen**» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben**. **Zuständig für die Verteilung** der Gelder nach Art. 74 IVG ist nach wie vor ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass **dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist**, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit

⁴⁵ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch **auf entsprechende Finanzierung angewiesen**.

Wir begrüßen in diesem Zusammenhang die **Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023**, mit den Behindertenorganisationen einen **«politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG»** zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch **Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV** gegeben. Aus unserer Sicht muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG **im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen**.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher **Grundlagen für die ergänzende Finanzierung** derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem **«für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig**, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das **EBGB** konnte sich zuletzt **zweifelsohne positiv entwickeln**, insbesondere mit Bezug auf die **Behindertenpolitik** und ihre **Schwerpunktprogramme 2023-2026**. **Zwei wichtige Hindernisse** beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das EBGB **eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten**. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit seiner Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das **EBGB im Generalsekretariat des EDI** verankert. Im Gegensatz dazu ist das **Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann**, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein **Bundesamt**. Es gibt **keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie**. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um **aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen**.

- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die **Aufgaben des EGBG gewachsen** und zudem noch **komplexer** geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EGBG für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern **auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten**. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch **nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen**. Es ist **unabdingbar**, dass das **EGBG über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können** (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderung

- Das **EGBG soll ein Bundesamt** werden.
- Die **Ressourcen des EGBG sollen aufgestockt** werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss **im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden**. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde **selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte**. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen **ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken»**, anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden, sollen *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt werden. Hierzu folgende Bemerkungen:

- **Grundsätzlich** ist das **Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe** von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG **richtig**. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen

kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtsgesetzen»⁴⁶, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷

- Die **vorgeschlagene Formulierung** erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch **zu wenig durchdacht**. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt **schleierhaft, welche Bestimmungen** des BehiG, bzw. des VE-BehiG **konkret dazu beitragen** würden, **Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen**. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage zu versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)⁴⁸

Art. 1a Gegenstand⁴⁹

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

² Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

⁴⁶ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtsgesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtsgesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

⁴⁸ Falls der im VE-BehiG vorgeschlagene Abschnitt 3a bestehen bleibt.

⁴⁹ Inspiriert durch §2 Abs. 1 und 2 BRG BL.

Artikel 2

Nach Art. 2 VE-BehiG soll der Begriff «Mensch mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der «angemessenen Vorkehrung» aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das **Aufrechterhalten dieser doppelstapigen Begrifflichkeit** gehört zu den **größten Mängeln des Vorentwurfs** (siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

Absatz 1

Gemäss den Erläuterungen zum VE-BehiG⁵⁰ soll in Art. 2 Abs. 1 die Definition von «Mensch mit Behinderungen» geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁵¹ Die **Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten**, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben den körperlichen, geistigen und psychischen Beeinträchtigungen auch die «**intellektuelle**» sowie die «**sensorische**» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen.⁵² Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Beeinträchtigungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Beeinträchtigung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Beeinträchtigung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken.⁵³ Der Begriff der psychischen Beeinträchtigung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings **klar festgehalten** werden, dass die **Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind**. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem **Ursprung der Beeinträchtigung** - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG

⁵⁰ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵¹ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵² Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁵³ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), «intellectuelle» (VE-BehiG) und «sensorielle» (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. incapacité «mentale» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. **Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.**
- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass **Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht** gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese **individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist**, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen **zahlreiche Barrieren aufweist**, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. **Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK.** Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den **Erläuterungen auf Deutsch nicht nachvollziehbar, bzw. falsch**: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben.» (Version d, S. 21). Die **französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher**: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

Absatz 6

Die BRK definiert den **Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3**. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall**.⁵⁴ Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein **Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird**. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem **menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung** – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem **zweiten Schritt** die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus.** Wichtig: **Die BRK enthält neben diesem Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵⁵ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). **An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert.** Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein **Konstrukt, das kaum zu verstehen ist.** Es ist unter diesen Umständen **unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird.** Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehend Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens und von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 sowie 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

⁵⁴ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

⁵⁵ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

Anpassungsvorschläge

- **Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung**, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des **BRK-Begriffs der Diskriminierung** definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die **unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit**.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich **mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL**. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese **Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss** oder nicht.

Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüssen.

Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste **deutlich konkreter formuliert** werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach **Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK** klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die **Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können**. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen **nicht auf vorgefassten Meinungen** darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die **in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile** hingewiesen hat.
- die Massnahmen **kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln** ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen **immer wieder und regelmässig** ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu **analysieren**, zu **bewerten** und dementsprechend die **erforderlichen Massnahmen zu ergreifen**. Dieser Ausdruck anerkennt, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK **umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können**, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, **Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist**. Dies **schliesst nicht aus**, dass **bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen**.
- **Bund und Kantone** die von ihnen ausgewählten Massnahmen **begründen**, insbesondere hinsichtlich der **Prioritäten**. Ausserdem muss ein **Zeitplan mit Meilensteinen** für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von **Kontrollmechanismen** bewertet werden können. Schliesslich müssen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stehen. **Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen**; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Absatz 1^{bis}

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüssen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1^{bis} a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1^{bis} b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1^{bis} c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1^{bis} d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

Artikel 6

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2.

Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den **Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken**. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: **Wichtig, richtig und wird von uns sehr unterstützt!** Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer **grossen Rechtsunsicherheit** führen. Es ist vor diesem Hintergrund **nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird**.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- **Sehr zu begrüßen** ist, dass die **Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst**.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die **internationalen und nationalen Informatikstandards** einzuhalten.
- Der Entscheid, **im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig**. Auf **Gesetzesebene**, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, **welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind**, insbesondere auch mit Bezug auf die **Verständlichkeit der Information**.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den **Standard eCH-0059** und die international anerkannten **Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C** zu verweisen.
- Schliesslich muss **bezweifelt** werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des **elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce)** und der **Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen** (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) **ausreichend** sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und -Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte **Beschränkung** auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass **wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen** sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass **e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint** sind.

Artikel 6a

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, **kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden**. Ob dieser gewollt stärkerer Schutz greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, **soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung)**, zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist **nicht nachvollziehbar**, wieso der VE-BehiG **keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet**. Dieser gewährleistet einen **Kündigungsschutz** für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden **Abstufungen innerhalb diskriminierten Gruppierungen vorgenommen**, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Absatz 4

Siehe Abs. 1

Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

Artikel 9b

Die vorgeschlagene Ergänzung ist sehr zu begrüßen, sie ist von zentraler Bedeutung. Sie muss **auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden**.

Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen oder der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) hat zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau **vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um den Verzicht, sie zu ergreifen, zu rechtfertigen**. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 4.3.

Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist **rein kosmetischer Natur**. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen**:

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH und Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

- a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der **Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung** ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser **zu oft vergessen wird**, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im **Zwei-Sinnes-Prinzip** zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Vereinigung Cerebral Aargau
Halde 6
6263 Richenthal
sekretariat@cerebral-ag.ch

Vorsteherin des Eidgenössischen Departements
des Inneren

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Richenthal, 01. April 2024

VERNEHMLASSUNGSANTWORT

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Gerne ergreifen wir die Gelegenheit der Vernehmlassung, um nachfolgend zur geplanten Revision des BehiG Stellung zu nehmen. Dabei handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substantiell angepasst werden. **Statt jedoch Weichen zu stellen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in unserer Gesellschaft, versucht die vorliegende Revision das BehiG zu «flicken». Sie wird mit aller Wahrscheinlichkeit nicht dazu beitragen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken. Punktuell würden die Vorschläge sogar ihre Situation verschlechtern.** Das Vorgehen ist nicht zielführend. Der Vorentwurf bedarf einer tiefgreifenden Überarbeitung, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der «Inklusionsinitiative», die im Herbst 2024 eingereicht wird.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Freundliche Grüsse



Rebecca Wagenhofer

Geschäftsleitung

Vereinigung Cerebral Aargau

Inhalt

Vernehmlassungsantwort	1
Inhalt.....	2
1. Das Wesentliche in Kürze	4
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	5
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	7
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG) ..	7
3.1.1 <i>Frist nicht eingehalten</i>	7
3.1.2 <i>Falsches Signal an Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen</i>	8
3.1.3 <i>Korrektur Geltungsbereich verpasst</i>	9
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	11
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	13
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	13
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)	14
4.2.1 <i>Fehlerhafte Konzeption des BehiG</i>	14
4.2.2 <i>Begriffliche Anpassung erforderlich</i>	15
4.2.3 <i>Zwei mögliche Lösungsansätze</i>	17
4.2.4 <i>Zu den angemessenen Vorkehrungen</i>	18
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG).....	18
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)	19
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	20
4.5.1 <i>Absatz 1</i>	20
4.5.2 <i>Absatz 2</i>	22
4.5.3 <i>Absatz 3</i>	22
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)	22
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	22
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	22
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen.....	24
6.2.1 <i>Grundlage im Invalidenversicherungsrecht</i>	24
6.2.2 <i>Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen</i>	24
6.2.3 <i>Finanzierung nicht angepasst</i>	25
6.2.4 <i>Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung</i>	26
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	26
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	27
Artikel 1, Absatz 2	28

Artikel 2.....	29
<i>Absatz 1</i>	30
<i>Absatz 6</i>	31
Artikel 3, Bst. g	33
Artikel 5.....	34
<i>Absatz 1</i>	34
<i>Absatz 1bis</i>	35
Artikel 6.....	36
<i>Absatz 1</i>	36
<i>Absatz 2</i>	36
<i>Absatz 3</i>	36
Artikel 6a.....	37
<i>Absatz 1</i>	37
<i>Absatz 2</i>	37
Artikel 8.....	38
<i>Absatz 3 und Absatz 4</i>	38
Artikel 8a.....	38
<i>Absatz 1</i>	38
<i>Absatz 2</i>	38
<i>Absatz 4</i>	38
Artikel 9.....	38
Artikel 9b.....	38
Artikel 12a.....	39
Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II.....	39
Artikel 13 Abs. 1 und 1 ^{bis}	39
Artikel 14.....	39
Artikel 20.....	39
Artikel 23.....	40

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat **anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss**. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das **begrüssen und unterstützen wir**.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die **Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern**. Problematisch sind insbesondere die **zu enge Themenwahl** (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die **Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall** (unten Ziff. 4), zudem noch mit einem **diesbezüglich untauglichen Vorschlag** (unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum **Verbandsbeschwerderecht** würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar **deutlich verschlechtern** (unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter **keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen**, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die **Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes** (dazu Ziff. 5).

Es ist nötig und sinnvoll, den **Entwurf grundlegend zu überarbeiten**. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen **miteinbezogen werden** (dazu Ziff. 6.1). Als Dachverband und mit seiner Expertise zum Behindertengleichstellungsrecht **stellt sich Inclusion Handicap hierzu sehr gerne zur Verfügung der Bundesverwaltung**. Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der **nötigen Zeit und Sorgfalt** anzupacken, gleichzeitig auch **unter Berücksichtigung der politischen Aktualität**: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inklusions-Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK **besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK** (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Ordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die **Bundesverfassung** (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die **Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV** als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – **BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück**. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.**⁴

¹ [United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 \(nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen\)](#).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22 f.

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der **Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht**.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht **Handlungsbedarf auf Gesetzesebene**.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der **Zugang zu Dienstleistungen** verbessert und der **Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis**, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt**.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der **Revisionsbedarf** des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende **Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf**, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch **bei weitem nicht gerecht**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG **muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen** werden.
- Die Revision ist **breiter zu fassen**, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die **nötige Zeit** zu investieren und es sind die **Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen**.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt **tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft**. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ **verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte**, mit welchem u.a. eine solche Priorisierung vorgenommen werden könnte. Obschon die **«Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026»** des Bundesrates in die **richtige Richtung gehen** und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie die hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). **Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross.** Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die **erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren** handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

Beim 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 Gemeinden und Transportunternehmen sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20 Jahren** erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹¹

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 5), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als **Überbrückungsmassnahme** angebotene **Shuttle-Dienst** ist **weder autonom noch** – aufgrund der Voranmeldepflicht – **spontan**. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser **Misstand** ist **so rasch wie möglich zu beheben** und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt** worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 *Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen*

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

¹³ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁷. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

Forderungen

Wir fordern, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht¹⁹:

- eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030;
- eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen;
- eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen;
- eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten.

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch **verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren** (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²⁰

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision.

¹⁹ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

²⁰ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese **Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt** worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²¹ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²² Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²³ Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot, dazu Ziff. 4.2).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

²¹ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

²² Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²³ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das **konzessionierte in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein **konzessioniertes in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden **bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst**, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Daran würde sich auch durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG nichts ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²⁴

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Ar-

²⁴ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

beitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁵

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁶ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁷

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁸ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Den Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist zu erweitern auf:

- bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation;
- Wohnbauten ab 4 Wohnungen;
- Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m².²⁹

²⁵ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁶ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁷ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁸ So auch: HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁹ So der Kanton UR.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht**. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das **Gesetz kaum noch zu verstehen** ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein Verbot der Benachteiligung bzw. der Diskriminierung, verbunden mit der Verpflichtung, diese 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**. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine **Korrektur im Einzelfall** zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus, als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die **allgemeine Klausel**, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (**Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG**), bleibt **auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend**. Sie **paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV**, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht an-

zunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).

- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten **im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen**. Sie bleiben **äusserst diffus und wenig verbindlich**. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht also mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen **unbedingt nötig**.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen**. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen** (und in der Rechtsprechung konkretisierten) **Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht**. Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte**. Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese andere Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.³⁰

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs** in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen**: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen**. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³¹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglichlicht).» **Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich**

³⁰ BehiG-Botschaft (Anm. 11), S. 1780.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei unterschiedliche Begriffe verwenden?

- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» **Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen** (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? **Und doch nicht mehr als bisher?**
- Aber **was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt**, wenn die **Diskriminierung** als Folge eines zu engen Begriffs **gar nicht bejaht wird**, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³² «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen». **Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?**
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine **enge Anlehnung des Diskriminierungsbegriffs an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung** nahelegen, zu einer **restriktiven Auslegung** beizusteuern.³³ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind **wohl kaum in ihrer Persönlichkeit im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert**.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die **ernsthafte Gefahr**, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit **an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird**.

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³³ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der **Etablierung einer einheitlichen Terminologie**, wie sie bereits die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es **nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.**

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den **Begriff der Diskriminierung durch den Begriff der Benachteiligung** zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz **an Klarheit gewinnen**. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des **Ausmasses der Verpflichtung** wird durch den **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen unserer Auffassung – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste **zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt** werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des **Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig**. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der **Nachteil dieses Lösungsansatzes** (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe³⁴ – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar,

³⁴ Unklar bliebe, worin sich der Begriff der Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG und einen Begriff der Diskriminierung, der sich an Art. 2 Abs. 3 BRK anlehnt, unterscheiden.

ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, **angemessene Vorkehrungen** zu treffen, ist zu **begrüssen**. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der **aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption** aber **Probleme**: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen»³⁵. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. **Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben**. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei **Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG** sollte das **Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich** werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³⁶, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁷

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

³⁶ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 86ff.

³⁷ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12 und 52 b.

Doch **ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird.** Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im **VE-BehiG 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 1^{bis} sind **kosmetischer Art. Was konkret** muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? **Woran misst man**, ob er dieses Ziel erreicht hat? **Wer kontrolliert** das? **Welche Ressourcen** stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Kantonen und Gemeinden aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Auch das ist

dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb wir das Ziel unterstützen. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung **nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert** sind. Und zwar meistens **nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bösartig ausgrenzen will**. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung **vergessen wird, dass es Behinderungen gibt**. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht**, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüessen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergehalten (Abs. 1-3). Zudem **fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente**.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten** verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von **Art. 9 BehiG** ist **in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen** und **bedarf dringend einer Anpassung**. Der Vorschlag würde das **Verbandsbeschwerde- und Klagerecht** (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis **weitgehend einschränken** und die **Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte»** (Art. 9 Abs. 3 BehiG) **verunmöglichen**. Es droht, dass ein **bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument** der BehiG-Umsetzung **entfällt**.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüessen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im

Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «**auf Verletzung der Persönlichkeit** von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. **Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen:** So könnten Behindertenorganisationen **sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben.** Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend **Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen** bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die **Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt**, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss **Art. 89 ZPO** verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht **nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen.** Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁸ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge zum Abs. 1

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

³⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Er ist mit dem Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag zum Absatz 2

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere befürworten wir die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen**, welche das **Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Wir verweisen auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁹ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes⁴⁰ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in

³⁹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

⁴⁰ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.⁴¹ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴² Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴³

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der **Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG** mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen **weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug** gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴⁴ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen** durchgeführt. Der **Kanton Genf** hat sogar **mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug**

⁴¹ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 16.

⁴² BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 9 and 10.

⁴³ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴⁴ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das **für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert**.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.

- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute im Wesentlichen **auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den **«invaliden» Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu per 1.1.2022) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind demnach bei der Weiterentwicklung der Bundesgesetzgebung stets mit zu berücksichtigen; entsprechend nehmen die Behindertenorganisationen seit 2000 an zahlreichen Vernehmlassungen teil mit dem Ziel, diese Perspektive in den Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert

sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴⁵

Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** und auf **allen Ebenen des föderalen Staates** aus. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren, im Vernehmlassungsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «**Programmen**» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der**

⁴⁵ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

Gelder nach Art. 74 IVG ist nach wie vor ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass **dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist**, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch **auf entsprechende Finanzierung angewiesen**.

Wir begrüssen in diesem Zusammenhang die **Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023**, mit den Behindertenorganisationen einen «**politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG**» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch **Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV** gegeben. Aus unserer Sicht muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG **im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen**.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher **Grundlagen für die ergänzende Finanzierung** derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «**für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig**, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das **EBGB** konnte sich zuletzt **zweifelsohne positiv**

entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die **Behindertenpolitik** und ihre **Schwerpunktprogramme 2023-2026**. **Zwei wichtige Hindernisse** beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das EBGB **eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten**. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit seiner Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das **EBGB im Generalsekretariat des EDI** verankert. Im Gegensatz dazu ist das **Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann**, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein **Bundesamt**. Es gibt **keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie**. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um **aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen**.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die **Aufgaben des EBGB gewachsen** und zudem noch **komplexer** geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern **auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten**. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch **nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen**. Es ist **unabdingbar**, dass das **EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können** (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderung

- Das **EBGB soll ein Bundesamt** werden.
- Die **Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt** werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss **im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden**. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf

weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde **selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte**. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen **ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken»**, anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden, sollen *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt werden. Hierzu folgende Bemerkungen:

- **Grundsätzlich** ist das **Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe** von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG **richtig**. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetzen»⁴⁶, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die **vorgeschlagene Formulierung** erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch **zu wenig durchdacht**. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt **schleierhaft, welche Bestimmungen** des BehiG, bzw. des VE-BehiG **konkret dazu beitragen** würden, **Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen**. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert

⁴⁶ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage zu versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)⁴⁸

Art. 1a Gegenstand⁴⁹

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

² Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

Artikel 2

Nach Art. 2 VE-BehiG soll der Begriff «Mensch mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der «angemessenen Vorkehrung» aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das **Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit** gehört zu den **größten Mängeln des Vorentwurfs** (siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

⁴⁸ Falls der im VE-BehiG vorgeschlagene Abschnitt 3a bestehen bleibt.

⁴⁹ Inspiriert durch §2 Abs. 1 und 2 BRG BL.

Absatz 1

Gemäss den Erläuterungen zum VE-BehiG⁵⁰ soll in Art. 2 Abs. 1 die Definition von «Mensch mit Behinderungen» geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁵¹ Die **Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten**, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: *Neu* sollen neben den körperlichen, geistigen und psychischen Beeinträchtigungen auch die «**intellektuelle**» sowie die «**sensorische**» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (*neu*) und «geistig» (*bisher*), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen.⁵² Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Beeinträchtigungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Beeinträchtigung (BehiG *bisher* und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Beeinträchtigung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken.⁵³ Der Begriff der psychischen Beeinträchtigung (BehiG *bisher* und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings **klar festgehalten** werden, dass die **Grenzen zwischen diesen Kategorien fliessend sind**. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem **Ursprung der Beeinträchtigung** - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der

⁵⁰ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵¹ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵² Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁵³ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), «intellectuelle» (VE-BehiG) und «sensorielle» (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. incapacité «mentale» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. **Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.**
- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass **Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht** gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese **individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist**, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen **zahlreiche Barrieren aufweist**, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. **Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK.** Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den **Erläuterungen auf Deutsch nicht nachvollziehbar, bzw. falsch**: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben.» (Version d, S. 21). Die **französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher**: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

Absatz 6

Die **BRK** definiert den **Begriff der Diskriminierung** in **Art. 2 Abs. 3**. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung

angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall**.⁵⁴ Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein **Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird**. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem **menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung** – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem **zweiten Schritt** die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesem Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵⁵ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). **An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert.** Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein **Konstrukt, das kaum zu verstehen ist**. Es ist unter diesen Umständen **unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird**. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehend Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens und von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die

⁵⁴ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

⁵⁵ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 sowie 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

Anpassungsvorschläge

- **Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung**, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des **BRK-Begriffs der Diskriminierung** definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die **unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit**.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich **mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL**. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese **Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss** oder nicht.

Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüssen.

Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste **deutlich konkreter formuliert** werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach **Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK** klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die **Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können**. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen **nicht auf vorgefassten Meinungen** darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die **in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile** hingewiesen hat.
- die Massnahmen **kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln** ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen **immer wieder und regelmässig** ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu **analysieren**, zu **bewerten** und dementsprechend die **erforderlichen Massnahmen zu ergreifen**. Dieser Ausdruck anerkennt, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK **umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können**, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, **Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist**. Dies **schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen**.
- **Bund und Kantone** die von ihnen ausgewählten Massnahmen **begründen**, insbesondere hinsichtlich der **Prioritäten**. Ausserdem muss ein **Zeitplan mit Meilensteinen** für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von **Kontrollmechanismen** bewertet werden können. Schliesslich müssen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stehen. **Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen**; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Absatz 1^{bis}

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1^{bis} a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1^{bis} b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1^{bis} c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1^{bis} d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

Artikel 6

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2.

Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den **Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken**. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: **Wichtig, richtig und wird von uns sehr unterstützt!** Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer **grossen Rechtsunsicherheit** führen. Es ist vor diesem Hintergrund **nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird**.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- **Sehr zu begrüßen** ist, dass die **Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst**.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die **internationalen und nationalen Informatikstandards** einzuhalten.
- Der Entscheid, **im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig**. Auf **Gesetzesebene**, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, **welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind**, insbesondere auch mit Bezug auf die **Verständlichkeit der Information**.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den **Standard eCH-0059** und die international anerkannten **Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C** zu verweisen.
- Schliesslich muss **bezweifelt** werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des **elektronischen Geschäftsverkehrs** (E-Commerce) und der **Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen** (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) **ausreichend** sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und -Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte **Beschränkung** auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass **wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen** sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass **e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint** sind.

Artikel 6a

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, **kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden**. Ob dieser gewollt stärkerer Schutz greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, **soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung)**, zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist **nicht nachvollziehbar**, wieso der VE-BehiG **keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet**. Dieser gewährleistet einen **Kündigungsschutz** für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislasterleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden **Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen**, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Absatz 4

Siehe Abs. 1

Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

Artikel 9b

Die vorgeschlagene Ergänzung ist sehr zu begrüßen, sie ist von zentraler Bedeutung. Sie muss **auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden**.

Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen oder der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) hat zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau **vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um den Verzicht, sie zu ergreifen, zu rechtfertigen**. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 4.3.

Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist **rein kosmetischer Natur**. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen**:

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH und Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der **Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung** ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser **zu oft vergessen wird**, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im **Zwei-Sinnes-Prinzip** zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Vorsteherin des Eidgenössischen Departements
des Inneren

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 5. April 2024

VERNEHMLASSUNGSANTWORT

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Gerne ergreifen wir die Gelegenheit der Vernehmlassung, um nachfolgend zur geplanten Revision des BehiG Stellung zu nehmen. Dabei handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substantiell angepasst werden. **Statt jedoch Weichen zu stellen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in unserer Gesellschaft, versucht die vorliegende Revision das BehiG zu «flicken». Sie wird mit aller Wahrscheinlichkeit nicht dazu beitragen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken. Punktuell würden die Vorschläge sogar ihre Situation verschlechtern.** Das Vorgehen ist nicht zielführend. Der Vorentwurf bedarf einer tiefgreifenden Überarbeitung, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der «Inklusionsinitiative», die im Herbst 2024 eingereicht wird. Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Freundliche Grüsse



Simone Hostettler
Präsidentin



Irène Müller
Geschäftsstellenleiterin

Inhalt

Vernehmlassungsantwort	1
Inhalt.....	2
1. Das Wesentliche in Kürze	4
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	5
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	7
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)..	7
3.1.1 <i>Frist nicht eingehalten</i>	7
3.1.2 <i>Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen</i>	8
3.1.3 <i>Korrektur Geltungsbereich verpasst</i>	9
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG).....	11
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	13
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	13
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)	14
4.2.1 <i>Fehlerhafte Konzeption des BehiG</i>	14
4.2.2 <i>Begriffliche Anpassung erforderlich</i>	15
4.2.3 <i>Zwei mögliche Lösungsansätze</i>	17
4.2.4 <i>Zu den angemessenen Vorkehrungen</i>	18
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG).....	18
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG).....	19
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	20
4.5.1 <i>Absatz 1</i>	20
4.5.2 <i>Absatz 2</i>	22
4.5.3 <i>Absatz 3</i>	22
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)	22
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	22
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	22
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen.....	24
6.2.1 <i>Grundlage im Invalidenversicherungsrecht</i>	24
6.2.2 <i>Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen</i>	24
6.2.3 <i>Finanzierung nicht angepasst</i>	25
6.2.4 <i>Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung</i>	26
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	26
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	27
Artikel 1, Absatz 2	28

Artikel 2.....	29
<i>Absatz 1</i>	30
<i>Absatz 6</i>	31
Artikel 3, Bst. g	33
Artikel 5.....	34
<i>Absatz 1</i>	34
<i>Absatz 1bis</i>	35
Artikel 6.....	36
<i>Absatz 1</i>	36
<i>Absatz 2</i>	36
<i>Absatz 3</i>	36
Artikel 6a.....	37
<i>Absatz 1</i>	37
<i>Absatz 2</i>	37
Artikel 8.....	38
<i>Absatz 3 und Absatz 4</i>	38
Artikel 8a.....	38
<i>Absatz 1</i>	38
<i>Absatz 2</i>	38
<i>Absatz 4</i>	38
Artikel 9.....	38
Artikel 9b.....	38
Artikel 12a.....	39
Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II.....	39
Artikel 13 Abs. 1 und 1 ^{bis}	39
Artikel 14.....	39
Artikel 20.....	39
Artikel 23.....	40

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat **anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss**. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das **begrüssen und unterstützen wir**.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die **Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern**. Problematisch sind insbesondere die **zu enge Themenwahl** (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die **Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall** (unten Ziff. 4), zudem noch mit einem **diesbezüglich untauglichen Vorschlag** (unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum **Verbandsbeschwerderecht** würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar **deutlich verschlechtern** (unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter **keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen**, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die **Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes** (dazu Ziff. 5).

Es ist nötig und sinnvoll, den **Entwurf grundlegend zu überarbeiten**. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen **miteinbezogen werden** (dazu Ziff. 6.1). Als Dachverband und mit seiner Expertise zum Behindertengleichstellungsrecht **stellt sich Inclusion Handicap hierzu sehr gerne zur Verfügung der Bundesverwaltung**. Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der **nötigen Zeit und Sorgfalt** anzupacken, gleichzeitig auch **unter Berücksichtigung der politischen Aktualität**: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inklusions-Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK **besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK** (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Ordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die **Bundesverfassung** (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die **Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV** als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – **BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück**. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.**⁴

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22 f.

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der **Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht**.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht **Handlungsbedarf auf Gesetzesebene**.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der **Zugang zu Dienstleistungen** verbessert und der **Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis**, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt**.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der **Revisionsbedarf** des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende **Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf**, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch **bei weitem nicht gerecht**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG **muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen** werden.
- Die Revision ist **breiter zu fassen**, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die **nötige Zeit** zu investieren und es sind die **Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen**.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt **tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft**. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ **verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte**, mit welchem u.a. eine solche Priorisierung vorgenommen werden könnte. Obschon die **«Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026»** des Bundesrates in die **richtige Richtung gehen** und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie die hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). **Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross.** Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die **erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren** handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

Beim 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 Gemeinden und Transportunternehmen sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20 Jahren** erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹¹

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 5), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als **Überbrückungsmassnahme** angebotene **Shuttle-Dienst** ist **weder autonom noch** – aufgrund der Voranmeldepflicht – **spontan**. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser **Misstand** ist **so rasch wie möglich zu beheben** und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt** worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 *Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen*

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

¹³ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁷. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

Forderungen

Wir fordern, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht¹⁹:

- eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030;
- eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen;
- eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen;
- eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten.

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch **verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren** (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²⁰

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision.

¹⁹ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

²⁰ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese **Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt** worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²¹ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²² Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²³ Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot, dazu Ziff. 4.2).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

²¹ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

²² Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²³ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das **konzessionierte in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein **konzessioniertes in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden **bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst**, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Daran würde sich auch durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG nichts ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²⁴

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Ar-

²⁴ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

beitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁵

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁶ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁷

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁸ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Den Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist zu erweitern auf:

- bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation;
- Wohnbauten ab 4 Wohnungen;
- Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m².²⁹

²⁵ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁶ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁷ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁸ So auch: HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁹ So der Kanton UR.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht**. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das **Gesetz kaum noch zu verstehen** ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein Verbot der Benachteiligung bzw. der Diskriminierung, verbunden mit der Verpflichtung, diese 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**. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine **Korrektur im Einzelfall** zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus, als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die **allgemeine Klausel**, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (**Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG**), bleibt **auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend**. Sie **paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV**, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht an-

zunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).

- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten **im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen**. Sie bleiben **äusserst diffus und wenig verbindlich**. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht also mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen **unbedingt nötig**.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen**. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht**. Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte**. Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese andere Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.³⁰

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs** in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen**: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen**. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³¹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglich).» **Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich**

³⁰ BehiG-Botschaft (Anm. 11), S. 1780.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei unterschiedliche Begriffe verwenden?

- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» **Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen** (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? **Und doch nicht mehr als bisher?**
- Aber **was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt**, wenn die **Diskriminierung** als Folge eines zu engen Begriffs **gar nicht bejaht wird**, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³² «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen». **Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?**
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine **enge Anlehnung des Diskriminierungsbegriffs an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung** nahelegen, zu einer **restriktiven Auslegung** beizusteuern.³³ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind **wohl kaum in ihrer Persönlichkeit im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert**.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die **ernsthafte Gefahr**, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit **an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird**.

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³³ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der **Etablierung einer einheitlichen Terminologie**, wie sie bereits die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es **nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.**

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den **Begriff der Diskriminierung durch den Begriff der Benachteiligung** zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz **an Klarheit gewinnen**. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des **Ausmasses der Verpflichtung** wird durch den **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen unserer Auffassung – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste **zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt** werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des **Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig**. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der **Nachteil dieses Lösungsansatzes** (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe³⁴ – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar,

³⁴ Unklar bliebe, worin sich der Begriff der Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG und einen Begriff der Diskriminierung, der sich an Art. 2 Abs. 3 BRK anlehnt, unterscheiden.

ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, **angemessene Vorkehrungen** zu treffen, ist zu **begrüssen**. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der **aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption** aber **Probleme**: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen»³⁵. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. **Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben**. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei **Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG** sollte das **Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich** werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³⁶, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁷

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

³⁶ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 86ff.

³⁷ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12 und 52 b.

Doch **ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird.** Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im **VE-BehiG 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 1^{bis} sind **kosmetischer Art. Was konkret** muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? **Woran misst man**, ob er dieses Ziel erreicht hat? **Wer kontrolliert** das? **Welche Ressourcen** stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Kantonen und Gemeinden aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte 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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Auch das ist

dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb wir das Ziel unterstützen. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung **nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert** sind. Und zwar meistens **nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bösartig ausgrenzen will**. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung **vergessen wird, dass es Behinderungen gibt**. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht**, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüßen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem **fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente**.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten** verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von **Art. 9 BehiG** ist **in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen** und **bedarf dringend einer Anpassung**. Der Vorschlag würde das **Verbandsbeschwerde- und Klagerecht** (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis **weitgehend einschränken** und die **Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte»** (Art. 9 Abs. 3 BehiG) **verunmöglichen**. Es droht, dass ein **bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument** der BehiG-Umsetzung **entfällt**.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüßen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im

Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «**auf Verletzung der Persönlichkeit** von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. **Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen:** So könnten Behindertenorganisationen **sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben.** Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend **Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen** bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die **Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt**, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss **Art. 89 ZPO** verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht **nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen.** Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁸ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge zum Abs. 1

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

³⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Er ist mit dem Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag zum Absatz 2

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere befürworten wir die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen**, welche das **Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Wir verweisen auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁹ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes⁴⁰ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in

³⁹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

⁴⁰ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.⁴¹ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴² Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴³

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der **Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG** mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen **weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug** gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴⁴ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen** durchgeführt. Der **Kanton Genf** hat sogar **mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug**

⁴¹ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 16.

⁴² BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 9 and 10.

⁴³ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴⁴ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das **für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert**.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.

- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute im Wesentlichen **auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den **«invaliden» Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu per 1.1.2022) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind demnach bei der Weiterentwicklung der Bundesgesetzgebung stets mit zu berücksichtigen; entsprechend nehmen die Behindertenorganisationen seit 2000 an zahlreichen Vernehmlassungen Teil mit dem Ziel, diese Perspektive in den Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert

sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴⁵

Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** und auf **allen Ebenen des föderalen Staates** aus. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren, im Vernehmlassungsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «**Programmen**» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der**

⁴⁵ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

Gelder nach Art. 74 IVG ist nach wie vor ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass **dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist**, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch **auf entsprechende Finanzierung angewiesen**.

Wir begrüssen in diesem Zusammenhang die **Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023**, mit den Behindertenorganisationen einen «**politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG**» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch **Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV** gegeben. Aus unserer Sicht muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG **im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen**.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher **Grundlagen für die ergänzende Finanzierung** derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «**für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig**, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das **EBGB** konnte sich zuletzt **zweifelsohne positiv**

entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die **Behindertenpolitik** und ihre **Schwerpunktprogramme 2023-2026**. **Zwei wichtige Hindernisse** beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das EBGB **eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten**. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit seiner Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das **EBGB im Generalsekretariat des EDI** verankert. Im Gegensatz dazu ist das **Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann**, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein **Bundesamt**. Es gibt **keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie**. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um **aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen**.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die **Aufgaben des EBGB gewachsen** und zudem noch **komplexer** geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern **auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten**. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch **nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen**. Es ist **unabdingbar**, dass das **EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können** (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderung

- Das **EBGB soll ein Bundesamt** werden.
- Die **Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt** werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss **im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden**. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf

weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde **selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte**. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen **ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken»**, anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden, sollen *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt werden. Hierzu folgende Bemerkungen:

- **Grundsätzlich** ist das **Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe** von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG **richtig**. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtsgesetzen»⁴⁶, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die **vorgeschlagene Formulierung** erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch **zu wenig durchdacht**. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt **schleierhaft, welche Bestimmungen** des BehiG, bzw. des VE-BehiG **konkret dazu beitragen** würden, **Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen**. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert

⁴⁶ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtsgesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtsgesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage zu versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)⁴⁸

Art. 1a Gegenstand⁴⁹

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

² Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

Artikel 2

Nach Art. 2 VE-BehiG soll der Begriff «Mensch mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der «angemessenen Vorkehrung» aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das **Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit** gehört zu den **größten Mängeln des Vorentwurfs** (siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

⁴⁸ Falls der im VE-BehiG vorgeschlagene Abschnitt 3a bestehen bleibt.

⁴⁹ Inspiriert durch §2 Abs. 1 und 2 BRG BL.

Absatz 1

Gemäss den Erläuterungen zum VE-BehiG⁵⁰ soll in Art. 2 Abs. 1 die Definition von «Mensch mit Behinderungen» geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁵¹ Die **Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten**, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: *Neu* sollen neben den körperlichen, geistigen und psychischen Beeinträchtigungen auch die «**intellektuelle**» sowie die «**sensorische**» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (*neu*) und «geistig» (*bisher*), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen.⁵² Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Beeinträchtigungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Beeinträchtigung (BehiG *bisher* und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Beeinträchtigung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken.⁵³ Der Begriff der psychischen Beeinträchtigung (BehiG *bisher* und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings **klar festgehalten** werden, dass die **Grenzen zwischen diesen Kategorien fliegend sind**. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem **Ursprung der Beeinträchtigung** - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der

⁵⁰ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵¹ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵² Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁵³ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), «intellectuelle» (VE-BehiG) und «sensorielle» (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. incapacité «mentale» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. **Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.**
- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass **Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht** gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese **individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist**, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen **zahlreiche Barrieren aufweist**, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. **Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK.** Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den **Erläuterungen auf Deutsch nicht nachvollziehbar, bzw. falsch**: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben.» (Version d, S. 21). Die **französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher**: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

Absatz 6

Die **BRK** definiert den **Begriff der Diskriminierung** in **Art. 2 Abs. 3**. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung

angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall**.⁵⁴ Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein **Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird**. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem **menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung** – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem **zweiten Schritt** die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesem Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵⁵ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). **An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert.** Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein **Konstrukt, das kaum zu verstehen ist**. Es ist unter diesen Umständen **unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird**. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehend Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens und von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die

⁵⁴ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

⁵⁵ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 sowie 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

Anpassungsvorschläge

- **Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung**, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des **BRK-Begriffs der Diskriminierung** definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die **unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit**.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich **mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL**. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese **Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss** oder nicht.

Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüssen.

Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste **deutlich konkreter formuliert** werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach **Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK** klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die **Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können**. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen **nicht auf vorgefassten Meinungen** darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die **in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile** hingewiesen hat.
- die Massnahmen **kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln** ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen **immer wieder und regelmässig** ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu **analysieren**, zu **bewerten** und dementsprechend die **erforderlichen Massnahmen zu ergreifen**. Dieser Ausdruck anerkennt, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK **umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können**, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, **Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist**. Dies **schliesst nicht aus**, dass **bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen**.
- **Bund und Kantone** die von ihnen ausgewählten Massnahmen **begründen**, insbesondere hinsichtlich der **Prioritäten**. Ausserdem muss ein **Zeitplan mit Meilensteinen** für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von **Kontrollmechanismen** bewertet werden können. Schliesslich müssen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stehen. **Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen**; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Absatz 1^{bis}

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1^{bis} a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1^{bis} b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1^{bis} c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1^{bis} d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

Artikel 6

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2.

Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den **Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken**. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: **Wichtig, richtig und wird von uns sehr unterstützt!** Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer **grossen Rechtsunsicherheit** führen. Es ist vor diesem Hintergrund **nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird**.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- **Sehr zu begrüßen** ist, dass die **Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst**.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die **internationalen und nationalen Informatikstandards** einzuhalten.
- Der Entscheid, **im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig**. Auf **Gesetzesebene**, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, **welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind**, insbesondere auch mit Bezug auf die **Verständlichkeit der Information**.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den **Standard eCH-0059** und die international anerkannten **Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C** zu verweisen.
- Schliesslich muss **bezweifelt** werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des **elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce)** und der **Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen)** **ausreichend** sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und -Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte **Beschränkung** auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass **wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen** sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass **e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint** sind.

Artikel 6a

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, **kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden**. Ob dieser gewollt stärkerer Schutz greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, **soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung)**, zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist **nicht nachvollziehbar**, wieso der VE-BehiG **keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet**. Dieser gewährleistet einen **Kündigungsschutz** für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden **Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen**, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Absatz 4

Siehe Abs. 1

Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

Artikel 9b

Die vorgeschlagene Ergänzung ist sehr zu begrüssen, sie ist von zentraler Bedeutung. Sie muss **auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden**.

Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen oder der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) hat zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau **vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um den Verzicht, sie zu ergreifen, zu rechtfertigen**. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 4.3.

Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist **rein kosmetischer Natur**. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen**:

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH und Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der **Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung** ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser **zu oft vergessen wird**, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im **Zwei-Sinnes-Prinzip** zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.



Association Cerebral Neuchâtel

Cheffe du Département fédéral de l'intérieur

Par e-mail à : ebg@gs-edi.admin.ch

Berne, le 28 mars 2024

R O S L C O S U L T I O

Révision partielle de la loi sur l'égalité des personnes handicapées

Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs

C'est avec plaisir que nous saisissons l'occasion de la consultation pour prendre position sur la révision prévue de la LHand. Il s'agit, avec la LAI, de la loi fédérale la plus importante en matière de droits des personnes handicapées. Pour la première fois depuis son entrée en vigueur en 2004, elle doit être adaptée de manière substantielle.

Mais au lieu de poser des jalons pour la participation des personnes en situation de handicap dans notre société, la présente révision tente de "rafistoler" la LHand. Selon toute vraisemblance, elle ne contribuera pas à renforcer les droits des personnes handicapées. Ponctuellement, les propositions aggraveront même leur situation. Cette approche ne permet pas d'atteindre l'objectif visé. L'avant-projet doit être remanié en profondeur, notamment à la lumière de l'"initiative pour l'inclusion" qui sera déposée à l'automne 2024.

Nous vous remercions d'avance d'examiner nos arguments.

Meilleures salutations

Contenu

Réponse à la consultation	1
Contenu	2
1. L essentiel en bre	4
2. La n cessit et l urgence de la r vision de la LHand	5
3. Focalisation sur les domaines du travail et des prestations fournies par des particuliers	7
3.1 Absence de réglementation subséquente pour les TP (art. 22 LHand ; art. 23 AP-LHand)	7
3.1.1 <i>Délai non respecté</i>	7
3.1.2 <i>Un mauvais signal pour les propriétaires d'infrastructures et les entreprises de transport</i>	8
3.1.3 <i>Défaut de correction du champ d'application</i>	9
3.2 Absence d'ajustement dans le domaine de la construction (art. 3 let. a, c et d LHand)	11
4. Sur l accent mis sur la rotection contre la discrimination dans les cas individuels	13
4.1 Il est urgent de concrétiser les obligations de droit objectif	13
4.2 Distinction entre inégalité et discrimination (art. 2, al. 2, et art. 6 LHand ; art. 6 et 6a AP-LHand)	14
4.2.1 <i>Conception erronée de la LHand</i>	14
4.2.2 <i>Adaptation des termes nécessaire</i>	15
4.2.3 <i>Deux solutions possibles</i>	16
4.2.4 <i>Aménagements raisonnables</i>	18
4.3 Rapports de travail (art. 3, let. g, 6a et 8a AP-Loi sur l'égalité)	18
4.4 Services (art. 6 et 8 AP-Loi sur l'égalité)	19
4.5 La proposition relative au droit de recours des associations (art. 9 AP-LPH).....	20
4.5.1 <i>1er alinéa</i>	20
4.5.2 <i>2e alinéa</i>	21
4.5.3 <i>Paragraphe 3</i>	22
5. Reconnaissance et promotion des langues des signes (section 3a AP-Loi sur le handicap)	22
6. Renforcement des institutions et des organisations	22
6.1 Implication des organisations de personnes en situation de handicap	22
6.2 Financement des organisations de personnes en situation de handicap	24
6.2.1 <i>Base dans le droit de l'assurance-invalidité</i>	24
6.2.2 <i>Évolution des tâches des organisations de personnes en situation de handicap</i>	24

6.2.3 Financement non adapté.....	25
6.2.4 Mise à jour des bases légales pour le financement.....	26
6.3 Ancrage institutionnel et ressources du BFEH	26
7. Brèves remarques sur les différentes dispositions de la Loi sur l'égalité pour les handicapés.....	28
Article 1er , paragraphe 2	28
Article 2.....	29
alinéa 1.....	29
alinéa 6.....	30
Article 3, point g.....	32
Article 5.....	33
alinéa 1.....	33
alinéa 1 ^{bis}	34
Article 6.....	35
alinéa 1.....	35
alinéa 2.....	35
alinéa 3.....	35
Article 6a.....	36
alinéa 1.....	36
alinéa 2.....	36
Article 8.....	37
alinéa 3 et alinéa 4	37
Article 8a.....	37
alinéa 1.....	37
alinéa 2.....	37
Alinéa 4	37
Article 9.....	37
Article 9 ter	37
Article 12a.....	38
Articles 12b-12c et modification de la loi sur les langues selon II	38
Article 13, alinéas 1 et 1 ^{bis}	38
Article 14.....	38
Article 20.....	38
Article 23.....	39

1. L essentiel en bref

Le Conseil fédéral a **reconnu la nécessité de réviser la LHand**. Il a donc entamé sa révision en conséquence. Nous saluons la révision et la soutenons pleinement.

L'objectif du projet est de contribuer à l'égalité des personnes en situation de handicap et de promouvoir leur participation autonome à la vie en société. Mais les propositions ne **changeront vraisemblablement pas grand-chose à la réalité des personnes en situation de handicap**. Le **choix trop restreint des thèmes** (limitation au travail et aux prestations de services, cf. ci-dessous ch. 3), la **focalisation sur la protection contre la discrimination dans les cas individuels** (cf. ch. 4), de surcroît avec une **proposition inappropriée à cet égard** (cf. ci-dessous ch. 4.2). La nouvelle disposition relative au **droit de recours des associations** entraînerait même une **nette détérioration** de la situation juridique des personnes en situation de handicap (cf. ch. 4.5). L'avant-projet ne contient en outre **aucune proposition visant à renforcer les institutions et organisations qui assument** une responsabilité dans la mise en œuvre des droits des personnes en situation de handicap (cf. ch. 6.). Enfin, les propositions relatives à la **reconnaissance de la langue des signes** ne correspondent **pas à la volonté du Parlement** (cf. ch. 5).

Il est nécessaire et judicieux de **remanier fondamentalement le projet**. Ce faisant, il faudrait également envisager d'adapter d'autres lois importantes pour la participation des personnes en situation de handicap (notamment la LAI ; la LIPPI). Sans un tel lien et une telle approche transversale, la protection des personnes en situation de handicap dans les domaines du travail et du logement restera en grande partie inefficace.

C'est précisément parce qu'il s'agit d'un projet dont le contenu consiste à ancrer les droits des **personnes en situation de handicap que** celles-ci doivent **être impliquées** par le biais des organisations qui les représentent (voir à ce sujet ch. 6.1). En tant qu'association faîtière et grâce à son expertise en matière de droit de l'égalité des personnes en situation de handicap, **Inclusion Handicap se met très volontiers à la disposition de l'administration fédérale à cet égard**. Il s'agit d'une révision nécessaire et urgente, mais aussi complexe, qui concerne un grand nombre de domaines juridiques différents, avec leurs particularités respectives en termes de contenu et de procédure. Il convient donc d'aborder la révision avec **le temps et le soin nécessaires**, tout en **tenant compte de l'actualité politique : l'initiative sur l'inclusion**, qui demande un renforcement des droits des personnes en situation de handicap par le biais d'une adaptation de l'art. 8 de la Constitution, sera probablement déposée à l'automne 2024. Le présent avant-projet de LHand ne constitue en aucun cas une alternative à cette initiative.

Si malgré les critiques fondamentales des organisations de personnes handicapées, le Conseil fédéral devait s'en tenir à la révision partielle de la LHand selon les propositions de l'AP-LHand, les explications qui suivent contiendraient également, notamment au ch. 7, des propositions ponctuelles d'adaptation des différentes dispositions.

2. La nécessité et l'urgence de la révision de la LHand

La **Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées** (CDPH ; RS 0.109) oblige notamment expressément la Suisse à tenir compte des droits des personnes en situation de handicap dans le processus législatif (art. 4, al. 1, let. a et b CDPH). Début 2022, le **Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU** (ci-après : le Comité de l'ONU) a examiné pour la première fois la Suisse sous l'angle de la mise en œuvre de la CDPH. Dans ses recommandations (« Concluding Observations ») émises en avril 2022 à l'intention de la Suisse, il se montre **préoccupé**, en ce qui concerne l'art. 4 CDPH, par l'**adaptation insuffisante des bases juridiques suisses à la CDPH** (ch. 7). Il recommande donc à la Suisse d'harmoniser toutes les bases juridiques avec la CDPH (ch. 8).¹ Cela implique que toutes les révisions de lois et d'ordonnances doivent toujours tenir compte de la CDPH et viser une harmonisation avec la CDPH.

La **Constitution fédérale** (Cst. ; RS 101) interdit, à l'art. 8, al. 2, les discriminations fondées sur une déficience corporelle, mentale ou psychique. L'art. 8 al. 4 Cst. oblige le législateur à prendre des mesures pour éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. C'est sur cette base que le législateur fédéral a adopté, il y a maintenant plus de 20 ans, l'actuelle **loi sur l'égalité pour les handicapés** (LHand ; RS 151.3). Tant la **jurisprudence relative à l'art. 8 al. 2 Cst.** que la **LHand** - adoptée avant l'entrée en vigueur de la CDPH - **restent largement en deçà des exigences de la CDPH**. Ainsi, le Tribunal fédéral constate constamment que l'art. 8 al. 2 Cst. ne contient **pas de droit à l'établissement d'une égalité de fait**. Il n'est pas reconnu que l'interdiction de la discrimination entraîne l'obligation de prendre les mesures d'aménagement raisonnables nécessaires à l'exercice effectif d'un droit par une personne en situation de handicap.² De même, la protection contre les discriminations, notamment à l'égard des particuliers (art. 6 LHand), est clairement insuffisante. Ceci en particulier dans le contexte où le Tribunal fédéral interprète la notion de discrimination au sens de l'art. 6 LHand et de l'art. 2 al. 2 OHand de manière très restrictive et la limite aux cas où l'objectif est de rabaisser ou d'exclure une personne handicapée.³ De plus, une personne qui porte plainte pour discrimination ne peut obtenir qu'une indemnisation de 5'000 CHF maximum. Elle ne peut pas exiger que la discrimination cesse ou qu'elle soit éliminée par des aménagements raisonnables. Dans ces cas, les organisations de personnes en situation de handicap n'ont même qu'un droit à la constatation de la discrimination (art. 9 al. 3 let. a LHand). **Toutes ces restrictions ne sont pas compatibles avec les art. 2, 5 et 9 CDPH.**⁴

En conséquence, le **comité** de l'ONU a recommandé à la Suisse de prendre des mesures afin de garantir que la **protection des personnes en situation de handicap**

¹ Nations unies, Comité des droits des personnes handicapées CDPH, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 25 mars 2022 (ci-après Comité CDPH, Recommandations finales).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ÉLIANE SCHEIBLER, Rapport alternatif actualisé, Rapport de la société civile à l'occasion du premier examen de la Suisse par le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, Berne 2022, p. 21 (ci-après HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif).

³ Arrêt du Tribunal fédéral 4A_369/2012 (2012) consid. 3.3 ; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif (n. 2), p. 22 et suivantes.

contre la discrimination soit conforme aux normes de la CDPH.⁵ L'initiative pour l'inclusion, qui a pour but de réaliser l'égalité effective des personnes en situation de handicap en Suisse, va dans le même sens. Selon l'initiative, l'art. 8 al. 4 Cst. doit être abrogé et un nouvel art. 8a Cst. doit être introduit.

Le **Conseil fédéral reconnaît** lui aussi **des lacunes dans le droit suisse**, notamment en ce qui concerne la garantie d'une protection complète et efficace contre la discrimination, et estime qu **il est nécessaire d agir au niveau législatif.**⁶ De son point de vue, cette nécessité se limite toutefois pour l'essentiel à l'amélioration de l'**accès aux prestations** pour les personnes en situation de handicap et au renforcement de la **protection contre la discrimination dans les rapports de travail.**⁷ L'analyse d'impact de la réglementation réalisée **reconnaît** également la **nécessité d agir pour améliorer l égalité des personnes en situation de handicap.**⁸ L'adaptation du droit suisse aux obligations internationales n'est toutefois pas la préoccupation principale du Conseil fédéral, malgré la recommandation du Comité de l'ONU en ce sens.⁹

La **nécessité de réviser** la LHand est donc indiscutable. Toutefois, le présent **projet de loi est loin de répondre au besoin réel de révision**, notamment en ce qui concerne l'harmonisation de la LHand avec la CDPH, comme nous le montrerons ci-après.

Revendications

- La LHand **doit absolument faire l objet d'une révision complète.**
- La révision doit être **plus large**, tant pour ce qui est des thèmes (cf. ch. 3) que des instruments (ch. 4).
- Compte tenu de la complexité juridique de l'entreprise, il convient d'y consacrer le **temps nécessaire** et d'y **associer les organisations de personnes en situation de handicap.**

⁵ Comité CDPH, Recommandations finales (n. 1), point 12.

⁶ Rapport explicatif, p. 5 et p. 39.

⁷ Rapport explicatif, p. 5 et suivantes.

⁸ Rapport explicatif, p. 36.

⁹ Rapport explicatif, p. 40.

3. Focalisation sur les domaines du travail et des prestations fournies par des particuliers

La CDPH englobe tous les domaines de la vie et exige **des changements profonds de notre société**. Compte tenu de sa portée, il est indéniable qu'il faut établir des priorités dans sa mise en œuvre. Malgré la recommandation du Comité CDPH¹⁰, **la Suisse ne dispose toujours pas d'un plan d'action global pour la mise en œuvre des droits de la CDPH**, qui permettrait notamment d'établir ces priorités. Bien que les « **Programmes prioritaires de la politique du handicap 2023-2026** » du Conseil fédéral aillent dans la **bonne direction** et montrent une volonté d'agir, ils ne constituent pas un plan d'action. Ces programmes ne suffisent pas à atteindre la concrétisation nécessaire des droits de la CDPH ainsi que l'établissement de tâches étatiques au niveau de la loi (voir à ce sujet ch. 4.1).

La présente révision de la LHand met l'accent sur les domaines du travail et des prestations, ainsi que sur la reconnaissance de la langue des signes (cf. ch. 2.2). 5). **Le choix de ces thèmes est à saluer. Dans ces trois domaines, le besoin de réforme est important.** Il est en outre compréhensible que la présente révision ne permette pas de relever tous les défis auxquels le législateur fédéral est confronté dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH. Néanmoins, l'**accent thématique est trop étroit**, notamment en raison du fait qu'il s'agit de la **première révision depuis l'entrée en vigueur de la LHand il y a 20 ans**. En particulier, dans les domaines des transports publics (ch. 3.1) et de la construction (ch. 3.2), des adaptations sont urgentes. Par ailleurs, l'occasion de la révision de la LHand doit également être saisie pour renforcer le travail du BFEH et des organisations de personnes en situation de handicap (ch. 6).

3.1 Absence de réglementation subséquente pour les TP (art. 22 LHand ; art. 23 AP-LHand)

3.1.1 Délai non respecté

Lors de l'entrée en vigueur de la LHand le 1er janvier 2004, le législateur est manifestement parti du principe qu'à l'expiration des délais de l'art. 22 al. 1 et 2 LHand, l'ensemble des systèmes de communication, des systèmes d'émission de billets, des constructions, des installations et des véhicules des transports publics seraient adaptés aux personnes en situation de handicap. En conséquence, il ne prévoyait pas d'obligations ou de mesures supplémentaires après l'expiration de ces délais. Le délai initialement fixé à 10 ans pour les constructions, les installations et les véhicules a même été adapté après la procédure de consultation en faveur des collectivités et des entreprises de transport : Un **délai d'adaptation de 20 ans** a été jugé **approprié** en raison de la longue durée de vie des infrastructures et des véhicules.¹¹

¹⁰ Comité CDPH, Recommandations finales (n. 5), point 8c.

¹¹ Message relatif à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001 1715, p. 1781, p. 1787 (ci-après Message LHand).

Ces délais de 10 (systèmes de communication et billetterie) et 20 ans (constructions, installations et véhicules) pour l'adaptation des transports publics sont désormais échus, respectivement à la fin 2013 et à la fin 2023. Le **bilan est décevant** :

Dans le domaine du **transport ferroviaire**, selon le dernier rapport de l'OFT, seules 992 des quelque 1800 gares répondaient aux exigences de la LHand à la fin de l'année 2022, avec la prévision que 106 gares supplémentaires seront adaptées d'ici fin 2023.¹² Selon ces chiffres, 1098 des quelque 1800 stations du trafic ferroviaire seront conformes à la LHand à l'expiration du délai légal. Cela représente **seulement 61 % des gares**. La situation est encore plus précaire pour le **transport par bus** : dans son rapport en réponse au postulat 20.3874 Reynard, le Conseil fédéral partait du principe qu'à l'expiration du délai légal, **seuls 33 % des arrêts de bus** seraient conformes aux prescriptions de la LHand.¹³ Il reste également à **agir** pour les véhicules ferroviaires du trafic régional (81 %), les arrêts de tram (66 %), les véhicules de tram (84 %), l'infrastructure des remontées mécaniques et les véhicules de téléphériques (73 %) ainsi que les bateaux (97 %) ainsi que les embarcadères pour les bateaux (97 %).¹⁴ Il convient de noter que ces chiffres reposent sur les propres indications des propriétaires d'infrastructures et des entreprises de transport.¹⁵

Le **service de navette** proposé actuellement comme **mesure de transition** n'est **ni autonome ni** - en raison de l'obligation de s'annoncer à l'avance - **spontané**. L'augmentation du nombre de changement de correspondances liée au service de navette par rapport au voyage en transports publics n'est pas seulement pénible, elle entraîne également un allongement des temps de trajet. De plus, le service de navette entraîne une ségrégation des personnes en situation de handicap, car elles ne peuvent pas voyager avec tout le monde dans les transports publics. Cette **anomalie** doit elle aussi être **corrigée le plus rapidement possible** et ne doit pas devenir une solution permanente.

Il est donc incontestable que l'**objectif de la LHand, à savoir des transports publics utilisables de manière spontanée et autonome par les personnes en situation de handicap à partir du 1er janvier 2024, a été largement manqué**. Les transports publics sont pourtant le **domaine le plus réglementé et l'un des trois points centraux¹⁶ de la LHand**. Les transports publics sont essentiels pour la vie quotidienne des personnes en situation de handicap et leur participation à la société.

3.1.2 Un mauvais signal pour les propriétaires d'infrastructures et les entreprises de transport

Dans ce contexte, il est incompréhensible que la présente révision partielle de la LHand ne contienne **pas de solution de remplacement pour garantir la mise en uvre des obligations** qui continuent d'exister dans le domaine des transports

¹² Office fédéral des transports OFT, Mise en œuvre de la loi sur l'égalité pour les handicapés dans les gares et les haltes ferroviaires, Rapport de situation n°6 : 2023 (chiffres à fin 2022), 14 décembre 2023, résumé, p. 3.

¹³ Accessibilité des transports publics aux personnes handicapées, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.3874 Reynard du 19 juin 2020, Berne, mars 2023, p. 15 (ci-après rapport postulat Reynard).

¹⁴ Rapport Postulat Reynard (n. 13), ch. 2.4, p. 12, 16, 17, 18, 20 et 21.

¹⁵ Voir à ce sujet le rapport du postulat Reynard (n. 13), ch. 2.4, p. 7 s.

¹⁶ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 7.

publics. La révision partielle prévoit uniquement le maintien de l'art. 22 LHand « afin que l'obligation d'adaptation au délai fixé reste clairement identifiable et qu'il n'y ait pas de doute quant à la poursuite de son caractère obligatoire. »¹⁷. Il n'est toutefois pas évident de comprendre pourquoi aucune nouvelle mesure n'a été prise pour une mise en œuvre rapide de ce caractère obligatoire persistant. Il s'agit non seulement d'un **mauvais signal** adressé aux propriétaires d'infrastructures et aux entreprises de transport, qui n'ont manifestement pas (suffisamment) respecté leur obligation légale, mais aussi d'un manque d'engagement de la part des autorités. Sans la fixation d'un nouveau délai de mise en œuvre court et d'autres mesures, il est programmé, sur la base des expériences faites jusqu'à présent, que les personnes en situation de handicap devront attendre encore longtemps des transports publics utilisables de manière spontanée et autonome. La décision délibérée du Conseil fédéral¹⁸ **d'exclure le défi de l'adaptation du domaine des transports publics de la révision partielle proposée** est donc **incompréhensible**.

Revendications

Nous demandons que la révision de la LHand prévoie les mesures suivantes en ce qui concerne les transports publics¹⁹ :

- un nouveau délai légal pour la mise en œuvre de transports publics adaptés aux personnes en situation de handicap, avec échéance 2030 au plus tard ;
- un échelonnement avec des objectifs intermédiaires contraignants ;
- un contrôle efficace de la réalisation des objectifs et des sanctions qui y sont liées ;
- un financement solide et dédié pour les travaux de mise en œuvre de la LHand.

Il faut que l'Office fédéral des transports assume clairement ses responsabilités et que celles-ci soient inscrites dans la loi. Les cantons et les communes doivent être davantage responsabilisés par des directives claires.

3.1.3 Déficit de correction du champ d'application

De plus, la présente révision partielle a également **manqué l'occasion de corriger la limitation du champ d'application et des droits subjectifs de la LHand aux entreprises concessionnaires** (art. 3 let. e, art. 7 al. 2 et art. 8 al. 1 LHand). En raison des adaptations apportées au droit des transports, cette disposition ne correspond involontairement plus à l'intention du législateur de la LHand, selon laquelle les prestations fournies dans le cadre d'un monopole de droit fédéral devaient être soumises à des obligations plus strictes selon la LHand que les prestations fournies par des particuliers. Ceci indépendamment du fait que les entreprises en question disposent d'une

¹⁷ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 34.

¹⁸ Rapport explicatif sur la révision proposée.

¹⁹ Cf. la prise de position d'Inclusion Handicap de novembre 2023 « Le long chemin vers des transports publics accessibles ». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, p.5 et 6

concession ou qu'elles exercent leur activité soumise à un monopole de droit fédéral dans le cadre d'une autorisation ou même d'une simple obligation d'annonce.²⁰

Tant le champ d'application de la LHand pour les prestations selon l'art. 3 let. e que les droits juridiques selon l'art. 7 al. 2 et l'art. 8 al. 1 se réfèrent aux "entreprises concessionnaires". Lors de l'entrée en vigueur de la LHand, l'offre d'une prestation de transport public régulière et professionnelle nécessitait en principe encore une concession. Depuis lors, cette **obligation de concession a toutefois été remplacée dans de nombreux domaines par une obligation d'autorisation**. Dans le cadre de la réforme des chemins de fer notamment, l'obligation d'autorisation a été étendue et l'obligation de concession réduite. Ainsi, l'article 8 de la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV; RS 745.1), entrée en vigueur en 2010, ne prévoit plus qu'une obligation d'autorisation pour le trafic transfrontalier. En outre, depuis 2010, aucune concession de route n'est requise pour le trafic aérien intra-européen.²¹ Le législateur n'a toutefois pas tenu compte de cette situation dans la LHand dans le cadre des réformes ferroviaires 2/1 et 2/2. Une adaptation de la LHand, qui aurait précisé que les prestations de transport qui ne sont plus soumises à concession mais uniquement à autorisation continuent d'être soumises à des obligations plus strictes (interdiction des inégalités selon l'art. 2 al. 3 et 4 ; art. 7 al. 2 et 8 al. 1 LHand) que les entreprises privées (interdiction de discrimination selon l'art. 6 et l'art. 8 al. 3 LHand), a été omise les deux fois.²² Limiter cette obligation en se référant aux entreprises qui, sur la base d'une autorisation ou d'une obligation d'annonce, sont actives dans un monopole de la Confédération, ne correspond pas à la volonté du législateur.²³ Le fait que les dispositions concernées n'aient pas été adaptées aux nouvelles bases juridiques, y compris dans la présente révision partielle, entraîne une insécurité juridique. Celle-ci subsiste notamment parce que, au niveau des exigences matérielles, une distinction continue d'être faite selon que le fournisseur de la prestation est une collectivité publique (interdiction de traitement inégal) ou un particulier (interdiction de discrimination, cf. ch. 4.2).

Propositions d'adaptation

a. Art. 3, let. e

La loi s'applique

~~e. les prestations accessibles au public qui sont fournies par des particuliers, par des entreprises soumises à l'obligation d'obtenir une concession d'infrastructure au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer¹⁹ ou une~~

²⁰ Tant que la distinction est maintenue au niveau des obligations matérielles (interdiction de traitement inégal pour l'Etat/interdiction de discriminer pour les particuliers, cf. ch. 4.2), la critique formulée ici en référence à l'art. 3 let. e, 7 al. 2 ainsi que 8 al. 1 LHand reste pertinente. D'autres domaines d'activité relevant du monopole de la Confédération sont également concernés (LRTV ; LTC).

²¹ En particulier dans le trafic aérien intra-européen, une concession de route n'est généralement plus nécessaire depuis 2010, voir le règlement (CE) n° 1008/2008, en particulier l'article 15, paragraphe 2.

²² Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2/2, une adaptation de l'art. 7 al. 2 et de l'art. 8 al. 1 LHand a certes eu lieu. Mais même avec cette adaptation, les droits juridiques de la LHand sont restés limités aux entreprises soumises à concession.

²³ Dans les matériaux relatifs aux réformes des chemins de fer 2/1 et 2/2, rien n'indique que le législateur était conscient de cette problématique, et encore moins qu'il ait voulu cette limitation, cf. à ce sujet le message complémentaire à la réforme des chemins de fer 2, p. 955 ; BO 2011 N 374 ; BO 2011 p. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Berne 2014, p. 131 s.

~~concession pour le transport de voyageurs au sens de l'art. 6 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs²⁰, par d'autres entreprises concessionnaires~~
entreprises exerçant leur activité dans le cadre d'un monopole de la Confédération ou par des collectivités publiques.

b. Art. 7 al. 2 LHand

(...)

² Toute personne qui subit une inégalité au sens de l'art. 2, al. 3, peut, dans le cas d'un équipement ou d'un véhicule des transports publics au sens de l'art. 3, let. b, demander à l'autorité compétente que l'**entreprise concessionnaire opérant dans le cadre d'un monopole de la Confédération** élimine l'inégalité ou qu'elle s'en abstienne.

c. Art. 8 al. 1 LHand

¹ Toute personne qui subit une inégalité au sens de l'art. 2, al. 4, du fait d'une **entreprise concessionnaire opérant dans le cadre d'un monopole de la Confédération** ou d'une collectivité publique peut demander au tribunal ou à l'autorité administrative d'ordonner que le prestataire élimine l'inégalité ou qu'il s'en abstienne.

(...)

Il faudrait également adapter l'art. 2 al. 2 OTHand, qui définit les entreprises de transports publics selon l'art. 3 let. b LHand comme des « entreprises de transport concessionnaires ».

3.2 Absence d'ajustement dans le domaine de la construction (art. 3 let. a, c et d LHand)

L'AP-LHand ne contient aucune adaptation pour le domaine de la construction. Pourtant, après 20 ans, il est évident que les **dispositions de la LHand n'ont eu que peu d'effet jusqu'à présent dans le domaine de la construction**. Aujourd'hui, la LHand ne s'applique aux constructions et installations accessibles au public que si elles sont nouvellement construites ou transformées et que le projet de construction est soumis à autorisation. Ainsi, **les constructions et installations existantes ne sont pas du tout concernées par la LHand actuelle** tant qu'elles ne sont pas transformées ou rénovées. Les adaptations aux besoins des personnes en situation de handicap, qui seraient proportionnées, ne peuvent pas être exigées faute d'applicabilité de la loi. Il en résulte que l'accessibilité de l'environnement bâti aux personnes en situation de handicap progresse de manière extrêmement hésitante. L'intégration de l'obligation de procéder à des « aménagements raisonnables » selon l'art. 2, al. 6, l'art. 6, al. 2 et l'art. 6a, al. 2 AP-LHand ne changerait rien à cette situation. Ainsi, les explications y relatives précisent expressément que « (s)i les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées ».²⁴

²⁴ Rapport explicatif de la présente révision, p. 24.

Les **exigences élevées pour l'applicabilité de la LHand aux bâtiments d'habitation** (9 logements et plus) et aux **bâtiments abritant des places de travail** (51 places de travail et plus) compliquent encore la situation. Selon une évaluation réalisée sur mandat du BFEH, la LHand n'a par exemple guère d'effet dans la construction de logements en raison de ce seuil minimal élevé, en particulier à la campagne.²⁵

Les expériences pratiques des 20 dernières années ont finalement mis en lumière un autre problème : certes, la **notion d'installation** selon l'art. 3 let. a LHand²⁶ doit également englober les places publiques, les voies de circulation et les chemins pour piétons. Or, les installations publiques destinées à la circulation des piétons ne sont souvent pas soumises à autorisation (et n'entrent donc pas dans le champ d'application de la LHand). Le cas échéant, le droit de recours ne peut être invoqué que dans le cadre d'une procédure de plan directeur peu détaillée, dans laquelle les éléments pertinents en matière d'accessibilité ne sont pas visibles.

En conséquence, **20 ans après l'entrée en vigueur de la LHand, les personnes en situation de handicap restent exclues de nombreux lieux de la vie sociale**. L'accès au logement et au travail, en particulier, est ainsi rendu plus difficile.²⁷

Dans ce contexte, on ne comprend pas pourquoi l'AP-LHand ne prévoit pas d'adaptations pour le domaine de la construction. Afin de promouvoir efficacement l'accès des personnes en situation de handicap au logement et au travail, le **champ d'application de la LHand** doit être étendu aux **bâtiments existants**, indépendamment de leur transformation ou de leur rénovation, ainsi qu'aux **bâtiments d'habitation de moins de 9 unités d'habitation** et aux bâtiments de plus de 25 postes de travail ou de plus de 500 m².²⁸ Les cantons de Bâle-Ville et de Genève ont introduit dans leur constitution et dans leur législation sur les constructions une obligation de principe de garantir l'absence d'obstacles dans les constructions existantes, indépendamment de la réalisation de travaux de rénovation. La protection des propriétaires contre des coûts déraisonnables est assurée par le principe de proportionnalité et non par une limitation du champ d'application aux bâtiments neufs et rénovés.

Revendications

Le champ d'application de la LHand doit être étendu aux :

- constructions et installations existantes, indépendamment d'une transformation ou d'une rénovation ;
- immeubles d'habitation à partir de 4 logements ;
- constructions avec plus de 25 postes de travail ou plus de 500m²²⁹.

²⁵ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées - LHand, sur mandat du BFEH, Berne, août 2015, version abrégée, p. 15 s.

²⁶ Office fédéral de la justice, Commentaire de l'ordonnance sur l'égalité pour les handicapés (OHand) (2003), p. 2.

²⁷ Voir aussi sur l'ensemble : HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 33.

²⁸ C'est également le cas de : HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 33.

²⁹ Ainsi, le canton d'UR.

4. Sur l'accent mis sur la protection contre la discrimination dans les cas individuels

La révision proposée vise à mieux protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination. Bien qu'une meilleure protection soit nécessaire de toute urgence et que cet objectif soit juste et important, l'AP-LHand ne le réalisera probablement pas, pour les deux raisons suivantes :

- La **protection contre la discrimination en tant qu'instrument correctif au cas par cas ne suffit pas**. La réalisation globale de l'égalité des personnes en situation de handicap nécessite non seulement des instruments d'application de droit subjectif, mais aussi de droit objectif (cf. ci-dessous ch. 4.1). A cet égard, les propositions contenues dans l'AP sont trop peu concrètes.
- La protection contre la discrimination est conçue de telle manière que la **loi est à peine compréhensible** (ci-dessous 4.2). De plus, le **droit de recours des organisations ne** doit plus pouvoir être invoqué qu'en cas d'atteinte à la personnalité, une situation qui n'est guère à l'origine des discriminations auxquelles les personnes en situation de handicap sont confrontées au quotidien (cf. ci-dessous ch. 4.5).

4.1 Il est urgent de concrétiser les obligations de droit objectif

L'interdiction des désavantages ou de la discrimination, associée à l'obligation d'y remédier ou de procéder à des aménagements raisonnables, est un **instrument indispensable**, mais aussi **minimal, pour protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination** et pour **promouvoir leur égalité effective**. S'il existe, il ne peut apporter qu'une **correction au cas par cas**, voire au-delà, en raison de l'éventuel effet préjudiciel d'un jugement. Faire valoir ses droits suppose en outre que la personne concernée dispose de l'énergie et des ressources nécessaires, notamment la connaissance de ses droits et des moyens financiers pour engager une action en justice.

Outre l'interdiction de discriminer dans le cas d'espèce, les collectivités et les particuliers doivent être concrètement tenus de **prendre des mesures proactives pour** protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations et pour promouvoir leur égalité effective. Ces mesures doivent être prises indépendamment du fait qu'une personne en situation de handicap fasse valoir ses droits. Il est nécessaire d'**agir pas à pas pour que la société devienne plus inclusive en ce qui concerne les personnes en situation de handicap**. Il s'agit d'une obligation systémique (obligation de droit objectif). A cet égard, l'AP contient des approches qui peuvent être soutenues. Mais dans l'ensemble, les propositions sont insuffisantes:

- La **clause générale** qui doit consacrer une telle obligation de droit objectif (**art. 5, al. 1, AP-LHand**) reste **insuffisante, même avec la proposition de modification. Elle paraphrase pour l'essentiel l'art. 8, al. 4, Cst.**, selon lequel les inégalités doivent être éliminées, et n'introduit pas de concrétisation essentielle. Elle se contente d'ajouter que les différentes incapacités doivent être prises en

compte. Il est peu probable qu'une telle disposition, sans objectif et sans mécanisme de contrôle, incite les collectivités publiques à prendre des mesures pour protéger les personnes en situation de handicap (voir ci-dessous ch. 7, propositions relatives à l'art. 5, al. 1 et 1bis).

- La clause générale de l'art. 5 est certes concrétisée dans certains domaines (art. 13, 14, et 20 ; voir à ce sujet les suggestions ponctuelles sous ch. 7). **Mais** celles-ci ne contiennent **guère de changements par rapport à la LHand actuelle**. Elles restent extrêmement **diffuses et peu contraignantes**. Aucun instrument de contrôle ni aucune sanction en cas de non-respect ne sont introduits pour garantir leur mise en œuvre. Au vu de l'expérience des 20 dernières années, il est à craindre que les réglementations proposées n'aient guère d'effet. Même dans le domaine des transports publics, qui se distinguait nettement du reste de la LHand par un cadre réglementaire extrêmement précis et un délai de 20 ans, le bilan est décevant. Il en faut donc plus pour garantir que les mesures de protection contre la discrimination et de promotion de l'égalité soient effectivement prises. Cela vaut en particulier pour les domaines du travail et des prestations, sur lesquels se concentre la présente révision (cf. ch. 4.3 et 4.4).

4.2 Distinction entre inégalité et discrimination (art. 2, al. 2, et art. 6 LHand ; art. 6 et 6a AP-LHand)

4.2.1 Conception erronée de la LHand

Il faut saluer le fait que la révision se donne pour objectif d'améliorer la protection contre la discrimination pour ce qui est des prestations fournies par des particuliers et d'étendre la protection contre la discrimination aux rapports de travail de droit privé. Ces adaptations sont justifiées par les raisons déjà évoquées au ch. 2 **et sont absolument nécessaires**.

Malheureusement, l'avant-projet n'est pas à la hauteur de cette ambition : Les adaptations proposées ne **suffiront pas**, en fin de compte, à **renforcer réellement la protection contre la discrimination**. Cela tient déjà à un **problème au niveau de la conception de la loi**, qui n'est pas corrigé dans l'avant-projet. La LHand établit **deux notions différentes pour la même problématique** : l'inégalité (notamment art. 2 al. 2) et la discrimination (notamment art. 6). Cette **utilisation des termes ne peut pas être justifiée objectivement**. Même les personnes ayant une formation juridique se heurtent à des limites de compréhension par rapport à la LHand, lorsqu'elles lisent d'abord la définition du terme « inégalité » selon l'art. 2 et qu'elles trouvent ensuite soudainement aux art. 6 et suivants le terme de "discrimination", qui n'était pas défini auparavant - et qui doit manifestement se distinguer du terme « désavantage ». Cette confusion est en outre aggravée par une définition de la « discrimination » au niveau de l'ordonnance (art. 2 let. d OHand), qui **s'écarte de manière décisive de la notion constitutionnelle** (et concrétisée par la jurisprudence) de **discrimination ainsi que de la notion de discrimination selon l'art. 2 al. 3 CDPH**. Dans l'ensemble, il en

résulte une **loi confuse** qui n'offre pas la clarté nécessaire aux justiciables ainsi qu'aux autorités et aux tribunaux chargés d'appliquer le droit.

Le fait que, vingt ans après l'entrée en vigueur de la LHand, **aucune pratique n ait pu s établir en matière de protection effective contre la discrimination dans le cadre des prestations de services fournies par des particuliers en est la preuve. Seuls deux jugements de tribunaux** sont connus sur cette thématique : dans le seul jugement du Tribunal fédéral (ATF 138 I 475), le Tribunal fédéral limite la protection contre la discrimination aux inégalités « particulièrement choquantes » en se basant sur la disposition de l'ordonnance (art. 2 let. d OHand). Dans une décision du tribunal cantonal d'Appenzell Rhodes-Extérieures (AR GVP 29/2017, n° 3704), la seule violation de l'art. 6 LHand a été constatée à ce jour. En l'occurrence, une piscine thermale avait refusé l'accès d'un groupe d'enfants en situation de handicap au motif qu'ils dérangeraient potentiellement les autres clients. Dans l'ensemble, la LHand existante manque ainsi son objectif d'interdire efficacement les discriminations au sens de l'art. 8 al. 2 Cst. même entre particuliers.³⁰

4.2.2 Adaptation des termes nécessaire

Une amélioration effective de la protection contre la discrimination nécessite donc **impérativement une adaptation des termes utilisés dans la LHand**. Or, l'avant-projet ne procède justement pas à cette adaptation. Si **la conception actuelle est maintenue, l'extension bienvenue du champ d application** à l'art. 3, let. g (en relation avec les rapports de travail) **ainsi que des droits subjectifs** à l'art. 8, al. 3 et 8a, al. 1 (interdiction, élimination et constatation) **n aura aucun effet** : tant qu'aucune discrimination ne peut être constatée - en raison de l'interprétation restrictive de la notion basée sur la disposition de l'ordonnance -, aucun droit correspondant ne peut être fondé. Dans la conception actuelle, le contenu de la protection de l'interdiction horizontale de la discrimination continue d'être déterminé par la définition de la notion au niveau de l'ordonnance. On ne peut pas s'attendre à ce que la définition restrictive dans la disposition de l'ordonnance soit étendue. **De toute façon, il n est pas compatible avec l art. 164 Cst. de laisser au Conseil fédéral le soin d édicter une disposition fondamentale telle que la définition d une notion de discrimination**. Compte tenu de sa fonction décisive par rapport à la protection matérielle garantie par la LHand (ou non, selon la définition de la discrimination), la notion de discrimination devrait être inscrite dans la loi elle-même. Les explications relatives à l'art. 6 de l'AP-LHand³¹ montrent très clairement à quel point il est difficile de savoir ce que l'AP-LHand entend exactement par « discrimination » :

- « L'al. 1 de cette disposition interdit les discriminations fondées sur le handicap de la part des prestataires de services. Sont visées aussi bien les discriminations directes (règles ou mesures fondées sur le handicap et entraînant un traitement moins favorable pour les personnes handicapées sans pouvoir être justifiées par de justes motifs) que les discriminations indirectes (entraves rendant difficile ou impossible l'accès à une prestation sans justification appropriée) ».

³⁰ Message LHand (n. 11), p. 1780.

³¹ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 23.

Ainsi, les explications décrivent la "discrimination" de la même manière que la notion d'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand. Pourquoi alors utiliser deux termes différents ?

- Mais ensuite, dans la phrase suivante : « L'interdiction de la discrimination s'applique à tous les prestataires qui fournissent des services destinés au public. Sur le plan matériel, cette disposition correspond à la situation juridique actuelle ». **La situation juridique actuelle est la réduction de la compréhension de la discrimination à des comportements intentionnels, particulièrement choquants** (ainsi le Tribunal fédéral concernant l'art. 6 LHand, à ce sujet ch. 2). Donc quand même pas la même chose que l'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand ? **Et quand même pas plus qu'avant ?**
- Mais **quel est alors l'intérêt d'introduire un droit à un aménagement raisonnable**, si la **discrimination** qui ouvre ce droit à l'aménagement raisonnable ne pourra pas être constatée, en raison d'une notion de discrimination trop étroite ? Ou bien est-ce déjà une inégalité (au sens de l'art. 2, al. 2, LHand ?) qui ouvre le droit à des aménagements raisonnables (voir le libellé de l'art. 6, al. 2, et de l'art. 8, al. 2, AP-LHand). Voir également les explications³² : « Un nouvel al. 2 est ajouté qui vise à introduire une obligation de prévention, de réduction et d'élimination des inégalités moyennant des aménagements raisonnables. Il s'agit ici d'aménagements visant à rendre possible l'accès aux prestations de services, ou l'utilisation de telles prestations. » **Mais alors, pourquoi se rattacher à la notion de « discrimination » dans le paragraphe 1 ?**
- En outre, les explications du rapport explicatif, qui suggèrent un **rapprochement étroit de la notion de discrimination avec l'atteinte à la personnalité en droit civil**, risquent également de contribuer à une **interprétation restrictive**.³³ Une personne sourde qui se voit refuser l'accès à une interprétation en langue des signes ou une personne malvoyante qui ne peut pas utiliser un site web faute de respect des prescriptions techniques ne sont **probablement pas touchés dans leur personnalité au sens de l'art. 28 CC**.

L'avant-projet ne réduira pas ou n'éliminera pas les inégalités effectives dans l'accès aux prestations fournies par de particuliers ou dans les rapports de travail de droit privé. Il existe au contraire un **risque sérieux** que l'insécurité juridique évoquée plus haut ne **change rien à la pratique intolérable actuelle**.

4.2.3 Deux solutions possibles

Pour corriger l'insuffisance conceptuelle de la LHand, deux solutions s'offrent à nous :

³² Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 23.

³³ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 12 : « En ce qui concerne la protection matérielle contre la discrimination, l'avant-projet s'appuie sur les dispositions du droit privé et du droit du travail en matière de protection de la personnalité. L'interdiction explicite de la discrimination dans la LHand doit contribuer à préciser la portée de cette protection, qui n'est pas toujours suffisamment claire, du moins pour les personnes qui veulent faire valoir leurs droits. Cet ajout est par ailleurs indispensable pour imposer une obligation de procéder à des aménagements raisonnables, en plus de l'interdiction de discrimination existante ».

Variante 1 : La solution la plus simple, la plus appropriée et la plus praticable consiste à **établir une terminologie uniforme**, comme le font déjà les **cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et du Valais**. Ceux-ci renoncent dans leur législation à l'utilisation parallèle de deux notions différentes et utilisent une terminologie unique (« inégalité ») tant pour les obligations auxquelles sont sujettes les autorités que pour celles auxquelles sont soumis les particuliers. Ce regard sur la législation cantonale montre clairement que **la terminologie utilisée n est pas pertinente. Ce qui est essentiel c est ue celle-ci soit conçue de manière uniforme et que son contenu soit défini conformément à l art. 2, al. 3, et à l art. 5 CDPH.**

Pour la révision de la LHand, cela signifierait un examen complet et une uniformisation de la terminologie utilisée dans la loi. Il serait notamment nécessaire de remplacer la **notion de discrimination par celle d inégalité** dans les articles 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b et 11. L'art. 2 LHand devrait également être fondamentalement adapté (alignement de la définition de l'inégalité selon la LHand sur la définition de la discrimination selon l'art. 2, al. 3, CDPH). La loi réglerait ainsi de manière uniforme - conformément à son titre - l'élimination des *inégalités frappant* les personnes handicapées. La notion de discrimination serait supprimée et il ne serait donc pas nécessaire de définir cette notion. L'application de la notion d'inégalité aux prestations fournies par des privés et aux rapports de travail de droit privé rendrait la loi plus **claire**. Le niveau de protection jusqu'ici limité dans les rapports de droit privé serait élargi et aligné sur celui des rapports de droit public. La question de l'**étendue de l obligation** est résolue par le **principe de proportionnalité**.

Variante 2 : Si - contrairement à notre avis - l'approche esquissée précédemment (variante 1) ne devait pas être suivie, il faudrait **au moins introduire une définition de la notion de discrimination au niveau de la loi**. Comme mentionné précédemment, la définition de la **notion de discrimination au niveau de l ordonnance n est de toute façon pas autorisée par la Constitution**. La définition devrait correspondre à la notion de discrimination en droit international public au sens de l'art. 2 al. 3 CDPH. L'art. 2 LHand devrait être complété par un alinéa supplémentaire.

L'**inconvenient de cette solution** (variante 2) réside dans le fait que la jurisprudence a déjà établi une interprétation restrictive de la notion de discrimination au sens de la LHand et qu'elle pourrait continuer à s'orienter à cette définition, même si une définition plus précise et plus large était introduite au niveau de la loi³⁴. En d'autres termes, une différenciation problématique d'une deuxième notion de discrimination plus restrictive par rapport à la notion de droit constitutionnel et de droit international a déjà eu lieu dans la jurisprudence. Il est douteux que ces notions puissent à nouveau être réunies dans la pratique par une adaptation législative.

³⁴ Il ne serait pas clair en quoi la notion d'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand et une notion de discrimination qui s'inspire de l'art. 2 al. 3 CDPH se distinguent.

4.2.4 Aménagements raisonnables

L'introduction de l'obligation, pour les particuliers, de prendre **des mesures d'aménagement raisonnables, est à saluer**. L'art. 12a AP-LHand renvoie à la pesée des intérêts prévue à l'art. 11, al. 1, LHand. Cette disposition se réfère toutefois à nouveau à des « inégalités » et non à des « discriminations ». Ainsi, il n'est pas clair dans quelle mesure l'art. 11 al. 1 LHand doit être appliqué aux « discriminations » en question entre particuliers. En outre, comme nous l'avons déjà mentionné (ch. 4.2.2), l'art. 6, al. 2, et l'art. 6a, al. 2, AP-LHand contiennent, selon l'avant-projet, la notion d' « inégalité », contrairement à l'al. 1. Le rapport entre l'al. 1 et l'al. 2 semble ainsi obscur. Certes, le rapport explicatif concernant les prestations fournies par les privés s'exprime comme suit à ce sujet : « Le refus de procéder à un aménagement raisonnable dans un cas concret peut constituer une discrimination. »³⁵. Une interprétation systématique au regard de l'art. 8, al. 4, et de l'art. 8a, al. 4, AP-Loi sur les handicapés conduit également à ce résultat. Cette intention devrait toutefois se refléter expressément dans le libellé de l'art. 6, al. 2, et de l'art. 6a, al. 2, AP-LEH. **Ces problèmes seraient également résolus par l'introduction d'une terminologie uniforme**. Dans la mesure où la notion de discrimination est néanmoins maintenue (variante 2), il faudrait encore éliminer diverses incohérences conceptuelles. Il faudrait notamment ajouter une deuxième phrase à l'art. 6, al. 2, et à l'art. 6a, al. 2, AP-Loi sur les handicapés, afin de clarifier la situation : « Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'al. 1 ».

Le rapport entre l'al. 1 de l'art. 6 et son al. 3, AP-LHand devrait également apparaître expressément dans le texte. Cela pourrait par exemple se faire par l'ajout suivant à la première phrase : « Les prestations proposées sous forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales en ce qui concerne l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap, faute de quoi il y a discrimination au sens de l'al. 1 ».

4.3 Rapports de travail (art. 3, let. g, 6a et 8a AP-Loi sur l'égalité)

Jusqu'à présent, le champ d'application de la LHand dans le domaine du travail était limité aux rapports de travail selon la loi sur le personnel de la Confédération. Selon l'AP, la loi doit désormais s'appliquer également aux rapports de travail selon le code des obligations ainsi qu'aux rapports de travail de droit public selon le droit cantonal et communal, comme c'est déjà le cas selon l'art. 2 LEg. Cette adaptation est **urgente et bienvenue** au vu des graves problèmes auxquels les personnes en situation de handicap sont confrontées sur le marché du travail.³⁶ Elle constitue une contribution à la mise en œuvre des recommandations finales du Comité CDPH.³⁷

Toutefois, **l'impact réel de cette extension du champ d'application sur la vie des personnes en situation de handicap dépendra largement de la définition de la discrimination**. En maintenant l'utilisation parallèle des notions d'inégalité et de dis-

³⁵ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 24.

³⁶ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), p. 86 et suivantes.

³⁷ Comité de la CRB, Recommandations finales (n. 1), points 12 et 52 b.

crimination dans le domaine du travail et en renonçant à définir la notion de discrimination (cf. 4.2), le risque est grand que rien ou presque ne change dans le quotidien des personnes en situation de handicap concernées.

A cela s'ajoute l'absence d'**obligations juridiques objectives** efficaces, comme cela a déjà été mentionné au ch. 4.1. L'**AP-LHand ne contient notamment pas de mesures visant à rendre le marché du travail globalement plus accessible aux personnes en situation de handicap**. Les adaptations proposées de l'art. 13, al. 1 et 1^{bis} sont **de nature cosmétique**. **Que doit faire concrètement** la Confédération en tant qu'employeur pour veiller à l'égalité des chances des personnes en situation de handicap? **A quoi mesure-t-on qu'elle a atteint cet objectif ? Qui en assure le contrôle? Quelles sont les ressources disponibles** à cet effet ? Et qu'en est-il des rapports de travail de droit privé ainsi que de ceux des cantons et des communes ?

Comment s'assurer que les personnes en situation de handicap qui ont besoin d'une assistance personnelle, d'une interprétation en langue des signes, d'une traduction en langage écrit ou en langage facile à comprendre pour exercer un travail, par exemple, puissent y prétendre ? **L instrument des aménagements raisonnables ne pourra pas résoudre ce problème au cas par cas**: au plus tard lors de l'examen de la proportionnalité, un tribunal arrivera vraisemblablement à la conclusion que l'assistance ne peut pas être garantie. A cet égard, **la révision de la LHand doit impérativement s'accompagner d'une adaptation de la LAI**.

Au-delà de la proposition de l'art. 13 AP-LHand, il faut une **obligation claire et fondamentale de la Confédération** de prendre toutes les mesures législatives appropriées pour garantir aux personnes en situation de handicap un **accès égal à une activité rémunérée sur le marché ordinaire du travail**, y compris par le biais des mesures de soutien et d'adaptation nécessaires. En outre, la Confédération devrait notamment être tenue d'établir, en collaboration avec les cantons, **des plans pluriannuels visant à augmenter progressivement l'activité rémunérée de manière appropriée sur le marché du travail ordinaire** des personnes en situation de handicap actuellement sans emploi ou travaillant dans une institution au sens de l'art. 3, al. 1, let. a ou c LIPPI. Les mesures appropriées à cet effet sont **des objectifs**, des **programmes d'encouragement**, des **réaffectations de ressources**, des **subventions salariales aux employeurs** et d'autres incitations, y compris des mesures visant spécifiquement à augmenter l'activité professionnelle des femmes en situation de handicap.

4.4 Services (art. 6 et 8 AP-Loi sur l'égalité)

La révision veut renforcer la protection des personnes en situation de handicap lorsqu'elles ont recours à prestations accessibles au public. Cela aussi est **urgent** (voir ch. 2), raison pour laquelle nous soutenons cet objectif. En effet, la réglementation en vigueur a pour conséquence que les personnes ayant une incapacité corporelle, de l'ouïe, de la vue, mentale ou psychique continuent d'être **confrontées à des discriminations dans tous les domaines de la vie**. La plupart du temps, ce n'est **pas parce qu'on veut les exclure intentionnellement et méchamment**. La raison en est souvent que, lors de la conception et de l'offre d'une prestation, **on oublie que le**

handicap existe. Ou alors, on ignore quelles conditions doivent être remplies pour qu'un service puisse être utilisé par les personnes en situation de handicap. Les raisons pour lesquelles la réglementation proposée ne permettra probablement pas d'atteindre l'objectif d'une meilleure protection des personnes en situation de handicap pour ce qui est de l'accès aux prestations destinées au public ont été exposées au ch. 4.2.

A cela s'ajoute le fait que la **protection contre la discrimination en tant que correctif dans les cas individuels ne suffit pas** à garantir l'objectif d'une participation égale et autonome des personnes en situation de handicap à la vie en société (à ce sujet, voir en général le ch. 4.1). Certes, en vertu de l'art. 14 AP-LHand, l'obligation de la Confédération dans le domaine de l'accessibilité et de la communication est concrétisée par rapport à la disposition existante, ce qu'on peut saluer. Toutefois, les dimensions de droit objectif et de droit subjectif de cette obligation ne sont pas clairement distinguées (al. 1 à 3). En outre, **il manque des objectifs concrets et des instruments de contrôle.**

Afin de garantir que les personnes en situation de handicap puissent utiliser les prestations accessibles au public de manière égale et autonome, il faudrait ancrer dans la LHand l'**obligation de droit objectif, y compris pour les particuliers**, de prendre les mesures architecturales, techniques et personnelles nécessaires pour que leurs prestations et leur communication soient accessibles aux personnes en situation de handicap.

4.5 La proposition relative au droit de recours des associations (art. 9 AP-LPH)

La formulation proposée de l'art. 9 LHand doit être **rejetée à plusieurs égards et nécessite une adaptation urgente.** La proposition **limiterait** en fin de compte **largement** le droit de recours **des associations et le droit d'agir en justice** (ci-après, pour simplifier, « droit de recours des associations ») des organisations de personnes en situation de handicap et **rendrait impossible l'exercice de la quasi-totalité des « droits de recours » prévus par le droit en vigueur** (art. 9 al. 3 LHand). Cela risque de **supprimer un instrument de contrôle** de la mise en œuvre de la LHand **qui a fait ses preuves et qui est indispensable.**

4.5.1 1er alinéa

Tout d'abord, il convient de saluer la formulation suivante à l'al. 1 : « Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, agir (...) ». Les critères de l'importance de l'organisation au niveau national, des dix ans d'existence de l'organisation ainsi que du grand nombre de personnes (potentiellement) concernées par l'inégalité contestée sont supprimés. Cette formulation peut contribuer à un renforcement du droit de recours des associations. Il convient de noter que, contrairement à la version francophone, il manque dans la version germanophone un complément pour les autres formes d'organisation qui ne disposent pas de « statuts » relevant du droit des associations.

En revanche, il faut **absolument rejeter** la formulation suivante de l'alinéa 1 : « agir pour faire valoir une atteinte (en allemand : « **Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen** »). On ne comprend pas pourquoi le droit de recours des associations devrait se limiter aux atteintes à la personnalité. **Les « droits de recours » inscrits à l'art. 9 al. 3 LHand ne concernent en règle générale pas les atteintes à la personnalité** : Ainsi, **même en cas de violation manifeste de prescriptions techniques**, les organisations de personnes en situation de handicap ne pourraient **plus guère recourir**. Par exemple, la réalisation d'un arrêt de bus qui ne répond pas aux normes d'accessibilité ne porte pas atteinte à la personnalité d'une personne en fauteuil roulant ou d'une personne avec une incapacité de la vue ou de l'ouïe. De même, en ce qui concerne les **prestations fournies par des particuliers et les rapports de travail**, la limitation aux atteintes à la personnalité signifie que la **légitimation pour agir en justice est supprimée dans de nombreux cas de discriminations**, car l'atteinte à la personnalité en droit civil est définie de manière plus étroite que la notion de discrimination. La révision en cours du code de procédure civile concernant l'action collective selon l'art. 89 CPC poursuit également l'objectif de **ne plus limiter** le droit d'action collective **aux atteintes à la personnalité**. C'est précisément en raison de cette limitation aux atteintes à la personnalité que l'action collective selon l'art. 89 CPC n'a pas acquis d'importance dans la pratique. Selon le rapport explicatif, la révision de la LHand veut certes s'inspirer du projet de révision du CPC,³⁸ mais, contrairement à l'objectif de ce dernier, elle réduit le droit de recours des associations aux constellations dans lesquelles la personnalité des personnes en situation de handicap est atteinte. En outre, la formulation "intenter une action" à l'al. 1 est trop restrictive : Les "droits de recours" selon l'art. 9 al. 3 let. b-d ne sont pas des droits d'action de droit civil.

Propositions d'adaptation de l'alinéa 1

Dans la version en langue française :

Il convient de remplacer le terme "atteinte", qui pourrait être interprété de manière équivoque comme s'inspirant de l'art. 28 CC. Nous proposons la formulation suivante :

"Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes en situation de handicap peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi ».

4.5.2 2e alinéa

Pas de commentaire en lien avec le texte français.

³⁸ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 28.

4.5.3 Paragraphe 3

L'objectif de l'adaptation de l'art. 9 al. 3 est à saluer. Nous approuvons notamment le principe de l'autorisation de l'action collective réparatrice. A cet égard, il semble également judicieux de faire référence au CPC en raison de la complexité de la réglementation discutée dans le cadre de la révision du CPC encore en suspens.

5. Reconnaissance et promotion des langues des signes (section 3a AP-Loi sur le handicap)

Avec la révision partielle de la LHand, le Conseil fédéral veut également répondre à un mandat du Parlement et promouvoir dans la loi la langue des signes ainsi que la culture qui lui est liée. Les langues des signes sont **reconnues symboliquement** par la Confédération dans l'AP-LHand. **Aucune mesure concrète et contraignante de promotion linguistique n est prévue** pour soutenir l'**apprentissage, l'expérience et le développement** des langues des signes en tant que langues d'une minorité linguistique et culturelle. Nous renvoyons à la prise de position de la Fédération suisse des sourds.

6. Renforcement des institutions et des organisations

6.1 Implication des organisations de personnes en situation de handicap

Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la CDPH, la Suisse est tenue, lors de l'**élaboration de lois qui concernent les personnes en situation de handicap, de consulter étroitement ces dernières** par l'intermédiaire **des organisations qui les représentent** et de les **faire participer activement**. Cette participation doit avoir lieu le plus tôt possible, afin que l'expertise, les suggestions et les réactions des personnes en situation de handicap puissent effectivement être prises en compte et avoir un impact.³⁹ Contrairement à l'avis de la Confédération⁴⁰, l'organisation d'une procédure de consultation ne remplit pas cette obligation découlant de la CDPH. Certes, la **procédure de consultation** est un instrument éprouvé d'implication de la société civile en Suisse. Elle intervient toutefois à un moment où le projet législatif est déjà tellement avancé sur le plan conceptuel (sans tenir compte des préoccupations des personnes en situation de handicap) que **des adaptations fondamentales ne peuvent pas être effectuées sans retards importants**.⁴¹ A ce stade, la possibilité d'intégrer les besoins et l'expertise spécifique des personnes en situation de handicap dans l'avant-projet est donc déjà perdue. De la même manière, le **Comité de l'ONU a critiqué**, lors de son examen de la Suisse en 2022, le **manque d'implication** des personnes en situation de handicap par le biais des organisations qui les représentent, notamment dans les processus législatifs. Il **a recommandé** de renforcer les mécanismes visant à garantir une **consultation efficace**, notamment lors de l'élaboration de la législation.⁴²

³⁹ Nations unies, Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale n° 7 (2018), para. 15 (ci-après Observation générale n° 7).

⁴⁰ Réponses de la Suisse à la *List of Issues (Loi)* concernant le rapport initial de la Suisse sur la CRDPH, question 1(b), ch. 2.

⁴¹ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 16.

⁴² Comité CDPH, Recommandations finales (n. 1), paragraphes 9 et 10.

Cela implique de contacter systématiquement et ouvertement les organisations de personnes en situation de handicap, de les consulter et de les impliquer de manière significative en temps utile.⁴³

Contrairement à l'obligation qui lui incombe en vertu de la CDPH et malgré les critiques du Comité de l'ONU, **la Confédération n'a pas mené de consultations étroites** avec les personnes en situation de handicap et les organisations qui les représentent lors de **l'élaboration du présent AP-LHand, ni garanti leur participation active**. Les organisations de personnes en situation de handicap n'ont été consultées avant la procédure de consultation qu'en ce qui concerne l'analyse d'impact de la réglementation (effets de la révision partielle)⁴⁴. **Aucune consultation ou implication n'a eu lieu** sur l'avant-projet lui-même (p. ex. étendue et contenu de la révision partielle, teneur et formulation des différentes dispositions).

Pourtant, aujourd'hui déjà, il existe en Suisse une expérience et quelques bons exemples de la manière dont des consultations étroites et une implication active auraient pu être organisées et menées lors de l'élaboration d'un avant-projet - et donc déjà avant le déroulement de la procédure de consultation. **Les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et du Valais ont organisé très tôt des tables rondes avec des personnes en situation de handicap et leurs organisations** lors de l'élaboration de leurs lois cantonales sur l'égalité des personnes handicapées. **Le canton de Genève a même organisé plus de 20 ateliers sur les différents thèmes du droit cantonal de l'égalité des personnes en situation de handicap** avec des personnes en situation de handicap et leurs organisations. Il aurait été possible de s'appuyer sur cette expérience existante lors de l'élaboration du présent AP-LHand. Il aurait notamment été possible de s'inspirer de la démarche de ces cantons et d'échanger avec eux à ce sujet. Ces cantons ont montré que des consultations étroites et une participation active avant même la procédure de consultation sont non seulement possibles, mais qu'elles apportent également une **expertise** et confèrent **une légitimité** à la loi.

Dans ce contexte, il est **tout simplement incompréhensible que la Confédération - contrairement aux cantons mentionnés - ne remplisse toujours pas l'obligation qui lui incombe en vertu de la CDPH**, près de 10 ans après son entrée en vigueur en Suisse et près de deux ans après la critique correspondante du Comité de l'ONU, et qu'elle **révise la loi relative à l'égalité des personnes en situation de handicap sans aucune implication des personnes en situation de handicap**, et donc sans tenir compte de leurs préoccupations et de leurs besoins.

Revendication

- L'AP-LHand doit être remanié en profondeur, en associant étroitement les organisations de personnes en situation de handicap. Il convient d'investir le temps nécessaire à cet effet, en tenant compte de l'initiative pour l'inclusion.

⁴³ General Comment No. 7 (n. 39), para. 21.

⁴⁴ Voir à ce sujet le rapport explicatif sur la révision proposée, p. 5, 19 et 36.

- La prise en compte des personnes en situation de handicap doit être formulée de manière plus concrète et contraignante à l'art. 5, al. 1,^{bis} AP-LHand (voir à ce sujet le ch. 7 ad art. 5, al. 1bis).

6.2 Financement des organisations de personnes en situation de handicap

6.2.1 Base dans le droit de l'assurance-invalidité

Le soutien financier que la Confédération accorde aux organisations de personnes en situation de handicap repose aujourd'hui essentiellement sur l'**article 74 de la LAI**. Cette réglementation est issue d'une époque où le handicap était exclusivement considéré dans une perspective médicale et individuelle. Il s'agissait en conséquence d'aider les **personnes « invalides »** en finançant le travail des organisations de personnes en situation de handicap. Ainsi, selon le libellé de l'art. 74 al. 1 LAI, il s'agit de « conseiller et aider les invalides » (let. a), de « conseiller les proches d'invalides » (let. b), et de « favoriser et développer l'habileté des invalides en organisant des cours spéciaux à leur intention » (let. c) ainsi que (nouveau au 1.1.2022) de « soutenir et encourager l'intégration des invalides » (let. d).

6.2.2 Évolution des tâches des organisations de personnes en situation de handicap

En **2000** déjà, avec l'**entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale**, le domaine juridique dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap étaient actives s'est considérablement élargi : il s'agissait désormais, outre de garantir la couverture des besoins vitaux par des mesures d'assurances sociales, de **soutenir et de conseiller les personnes en situation de handicap confrontées à des discriminations au sens de l'art. 8 al. 2 Cst.** En conséquence du mandat législatif de l'art. 8 al. 4 Cst., des mesures doivent être prises (dans tous les domaines de la vie) afin d'éliminer les inégalités dont sont victimes les personnes en situation de handicap. Les droits des personnes en situation de handicap doivent donc toujours être pris en compte lors du développement de la législation fédérale ; c'est pourquoi les organisations de personnes en situation de handicap participent depuis 2000 à de nombreuses consultations dans le but d'intégrer cette perspective dans la procédure législative.

La **LHand est entrée en vigueur en 2004**. En tant que loi transversale, elle couvre **différents thèmes** ancrés dans **différents domaines juridiques** (notamment le droit de la construction, les transports publics, le droit privé, le droit de la formation). Les **questions** auxquelles les personnes en situation de handicap et leurs organisations sont confrontées dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi sont par conséquent **très variées et en grande partie encore sans réponse**. Plutôt que de prévoir davantage de mécanismes de contrôle au sein de l'administration, le législateur a choisi de **confier une partie de la responsabilité de la mise en œuvre de la LHand au** er

sonnes concernées elles-mêmes ou aux organisations de personnes en situation de handicap, en leur garantissant des droits subjectifs ou en utilisant l'instrument du droit de recours des associations.⁴⁵

Enfin, la **CDPH est entrée en vigueur** pour la Suisse en **2014**. Cette convention a des répercussions dans **tous les domaines de la vie et à tous les niveaux de l'État fédéral**. Sa mise en œuvre implique des changements profonds dans la société. Là aussi, les organisations de personnes en situation de handicap ont dû et doivent encore **développer et utiliser leur expertise de manière** à être en mesure d'assumer leurs **responsabilités en matière de protection des droits des personnes en situation de handicap en Suisse**. Concrètement, il s'agit par exemple de conseiller les personnes en situation de handicap sur le plan juridique. Mais aussi d'une fonction d'accompagnement et de contrôle juridique et politique lors de la mise en œuvre de la CDPH, par exemple lors de la procédure de rapport étatique devant les comités onusiens, de la procédure de consultation ou dans le cadre de groupes de travail de la Confédération et des cantons. Il ne faut pas non plus oublier de mentionner ici le **droit de l'Union européenne** : celui-ci a des répercussions sur les droits des personnes en situation de handicap (par exemple dans le domaine des transports publics) et rend la mise en œuvre de la CDPH encore plus complexe d'un point de vue juridique.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-invalidité en 1959, le **domaine du droit** dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap fournissent leurs prestations et assument leur fonction d'accompagnement et de contrôle a donc **fondamentalement changé**. Sa **portée et sa complexité ne sont plus guère comparables à la situation de départ de l'époque**.

6.2.3 Financement non adapté

Certes, la LHand prévoit **ponctuellement** la possibilité de **soutenir financièrement** le travail des organisations de personnes en situation de handicap en ce qui concerne la mise en œuvre de la LHand. Ainsi, en complément des prestations de l'assurance-invalidité, la Confédération peut, selon l'art. 14 al. 3 let. b LHand, « soutenir les organisations et les institutions à but non lucratif d'importance nationale qui s'occupent de problèmes de langage et de compréhension rencontrés par les handicapés de la parole, de l'ouïe ou de la vue ». Selon l'art. 16 LHand, elle peut participer à des « **programmes** mis sur pied par une organisation d'aide aux personnes handicapées œuvrant au niveau national ou au niveau d'une région linguistique, notamment en lui accordant des aides financières ».

Mis à part cela, et à l'exception d'une modification de l'art. 74 al. 1 let. d LAI au 1.1.2022, la **base légale pour le financement du travail des organisations de personnes en situation de handicap est restée inchangée depuis 1959**. L'**Office fédéral des assurances sociales** reste seul **compétent pour la répartition** des fonds selon l'art. 74 LAI. Le BFEH, en tant que service de la Confédération chargé de la

⁴⁵ Message relatif à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001 1715, p. 1781, en référence au droit de recours des associations en relation avec la p. 1784.

coordination de la mise en œuvre de la CDPH et de la LHand, n'est pas impliqué dans ce processus.

6.2.4 Mise à jour des bases légales pour le financement

Ce n'est pas sans raison que la CDPH exige que les États associent étroitement les organisations de personnes en situation de handicap à sa mise en œuvre (art. 4, al. 3, art. 33, al. 3 ; cf. ch. 6.1). L'expérience montre que **sans cette implication, l'État manque régulièrement d'une expertise indispensable** pour aborder, notamment dans le cadre du processus législatif, le problème de la discrimination des personnes en situation de handicap à la lumière de la CDPH. Pour pouvoir assumer cette implication exigée par la CDPH ainsi que leurs tâches en rapport avec la CDPH, l'interdiction constitutionnelle de la discrimination et la LHand, les organisations de personnes en situation de handicap sont toutefois **tributaires d'un financement adéquat**.

Dans ce contexte, nous saluons la **volonté du BFEH, de la CDAS et de l'OFAS, exprimée en novembre 2023**, de mener avec les organisations de personnes en situation de handicap un « **échange politico-stratégique sur les aides financières selon l'art. 74 LAI** ». La base de compétence constitutionnelle ainsi que la marge de manœuvre nécessaire à une discussion fondamentale sur les aides financières aux organisations de personnes en situation de handicap et leur montant sont données par les **art. 112b al. 1 et 112c al. 2 Cst.** De notre point de vue, il s'agit notamment d'**interter et de mettre en œuvre** ces dispositions constitutionnelles ainsi que l'art. 74 LAI à la lumière de la CDPH.

Dans le cadre de la révision de la LHand, il convient ainsi de créer **les bases d'un financement complémentaire** du travail que les organisations de personnes en situation de handicap fournissent dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand. Concrètement, il s'agit par exemple de l'accompagnement de la Confédération dans le cadre de l'art. 4 al. 3 CDPH, de l'accompagnement de la Confédération dans le cadre des procédures de rapports nationaux sur les conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme, de l'information ou de la sensibilisation des personnes en situation de handicap et du public sur les droits selon la CDPH (art. 8 CDPH). Le soutien financier des « programmes » selon l'art. 16 LHand ne couvre pas ces besoins.

Revendication

Création d'une base dans la LHand pour le financement complémentaire du travail des organisations de personnes en situation de handicap en lien avec la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand.

6.3 Ancrage institutionnel et ressources du BFEH

Le BFEH est le **point de contact CDPH** au sein de l'administration fédérale (33 al. 1 CDPH). Conformément à l'art. 19, al. 1, OHand, il est en outre « **compétent pour la protection des tâches légales concernant l'égalité pour les personnes handicapées dans la mesure où ces tâches ne relèvent pas de la compétence d'une**

autre unité administrative fédérale. » Il ne fait aucun doute que le BFEH a pu évoluer positivement ces derniers temps, notamment en ce qui concerne la **politique du handicap** et ses **programmes prioritaires 2023-2026**. **Deux obstacles importants** entravent toutefois l'efficacité de ses activités:

- Le droit de l'égalité des personnes en situation de handicap (CDPH , Cst., LHand) est une **matière transversale** : il concerne tous les domaines de la vie, et donc tous les secteurs d'activité de l'administration. En tant que **service central chargé de l'égalité des personnes en situation de handicap au sein de l'administration fédérale**, le BFEH doit **collaborer étroitement avec tous les départements**. Il doit pouvoir les accompagner dans la mise en œuvre de la CDPH en leur apportant son expertise et en se faisant suffisamment entendre. Actuellement, le **BFEH** est ancré au sein du **Secrétariat général du DFI**. En revanche, le **Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes**, qui assume des tâches analogues dans le domaine de l'égalité entre femmes et hommes, est un **office fédéral**. Il n'y a **pas de raison objective à cette distinction dans la hiérarchie institutionnelle**. L'occasion de la révision de la LHand doit être saisie pour **faire du BFEH également un office fédéral**.
- La ratification de la CDPH a entraîné une **augmentation des tâches du BFEH**, qui sont en outre devenues encore **plus complexes**. Il s'agit d'un domaine juridique en grande partie nouveau, avec de nombreuses questions nouvelles qui doivent être clarifiées. Certes, ce n'est pas le BFEH qui est responsable de la mise en œuvre de la CDPH dans tous les domaines, mais **également les départements dans leurs domaines de compétence respectifs**. L'expérience des dix dernières années montre toutefois que ces derniers disposent certes de l'expertise dans leurs domaines juridiques, mais **pas spécifiquement en ce qui concerne les conséquences possibles pour les personnes handicapées**. Il est **indispensable que le BFEH dispose de ressources suffisantes pour assurer et mettre à disposition des départements l'expertise spécifique relative aux droits des personnes en situation de handicap** (par exemple dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 12 CDPH par une adaptation du CC, ou de l'art. 27 CDPH par une adaptation de la LAI et de la LIPPI).

Revendication

- **Le BFEH doit devenir un office fédéral**
- **Les ressources du BFEH doivent être augmentées** afin qu'il puisse assumer ses tâches liées à la mise en œuvre de la CDPH, notamment le soutien aux autres départements.

7. Brèves remarques sur les différentes dispositions de l'AP-Loi sur l'égalité pour les handicapés

L'AP-Loi sur l'égalité pour les handicapés doit, **selon propositions aux ch. 3 à 6, être remanié en profondeur**. Si le Conseil fédéral décidait, malgré les critiques des organisations de personnes en situation de handicap, de poursuivre pour l'essentiel avec le présent projet, il faudrait tenir compte des propositions d'adaptation suivantes concernant certaines dispositions. De notre point de vue, **même la mise en œuvre des présentes propositions ne permettrait pas encore à la LHand révisée d'apporter une amélioration réelle dans la vie des personnes en situation de handicap en Suisse**. Il s'agirait toujours d'une tentative de "rafistoler" **par petites touches un projet de loi insuffisant**, au lieu de le soumettre à la révision globale et conceptuelle nécessaire.

Article 1er, paragraphe 2

Dans sa version actuelle, l'art. 1 LHand (« but ») décrit à la fois le but (al. 1) et l'objet (al. 2) de la loi. Selon l'AP-LHand, le but de la loi doit rester inchangé, lequel reprend la formulation de l'art. 8, al. 4 Cst. selon laquelle il s'agit d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées.

Selon l'al. 2, les conditions-cadres fixées par la LHand doivent *désormais* faciliter la participation des personnes en situation de handicap à la vie en société *sur la base de l'égalité avec les autres*. En complément de la liste actuelle des domaines dans lesquels la participation est facilitée par la LHand, le logement (« dans le choix de leur mode de logement ») ainsi que les prestations (« dans l'accès aux prestations de services ») doivent *désormais* être expressément mentionnés. Les remarques suivantes doivent être faites à ce sujet :

- **En principe, la mise en évidence de l'objectif d'une participation égale et autonome** des personnes en situation de handicap dans l'article sur le but de la LHand est **correcte**. Cela découle d'une interprétation conforme à la CDPH du mandat législatif selon l'art. 8 al. 4 Cst. Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ont montré à quoi cela pouvait ressembler dans leurs « lois sur les droits des personnes handicapées », ou le canton du Valais dans sa loi sur les droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap.
- La **formulation proposée** semble toutefois **trop peu réfléchie** au regard de la CDPH et des exemples cantonaux mentionnés. Il manque le lien fondamental avec la réalisation des droits des personnes en situation de handicap. De plus, le choix des nouveaux domaines à mentionner n'est pas compréhensible. Il **est difficile de savoir quelles dispositions** de la LHand ou de l'AP-LHand contribueraient **concrètement à permettre aux personnes en situation de handicap de choisir librement leur forme de logement**. Est-ce la disposition relative aux immeubles d'habitation selon l'art. 3 let. c LHand qui reste inchangée et donc, avec le seuil élevé de plus de 8 logements, largement inefficace (voir à ce sujet le ch. 3.2) ? Ou s'agit-il des nouvelles propositions visant à protéger contre la discrimination lors du recours à des prestations de particuliers (voir à

ce sujet notamment le ch. 4.2) ? Et pourquoi l'accès aux prestations est-il désormais expressément mentionné comme objectif (la LHand en vigueur couvre déjà les prestations, y compris celles fournies par des particuliers), mais pas l'accès aux transports publics et aux constructions ?

Proposition d'adaptation

Art. 1 But

La présente loi a pour objet de réaliser les droits des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, en particulier

- a) d'assurer leur égalité en droit et de promouvoir leur égalité en fait ; ils doivent notamment être protégés contre toute forme de discrimination [voir la définition au ch. 4.2].
- b) de leur permettre de mener une vie autonome, d'en assumer la responsabilité et de favoriser leur inclusion dans la société.
- c) (d'introduire la reconnaissance et la promotion des langues des signes suisses).⁴⁶

Art. 1a Objet⁴⁷

¹ Cette loi contient les principes matériels, les droits subjectifs, les dispositions procédurales, les dispositions relatives aux obligations de droit objectif pour l'égalité et l'inclusion des personnes en situation de handicap (ainsi que des dispositions relatives à la reconnaissance et à la promotion de la langue des signes).

² Elle est complétée et concrétisée dans la législation fédérale par le biais de dispositions spécifiques pour les domaines de vie concernés. Celles-ci doivent être interprétées dans le sens de la présente loi.

Article 2

Selon l'art. 2 AP-LHand, la notion de « personne handicapée » doit être adaptée (al. 1). En outre, le concept d'« aménagement raisonnable » doit désormais être intégré et défini (al. 6). En revanche, la notion d'inégalité (art. 2 al. 2-5) doit rester inchangée, celle de discrimination n'étant toujours pas définie dans la loi. Le **maintien de cette double terminologie** constitue l'un des **plus gros défauts de l'avant-projet** (voir à ce sujet le ch. 4.2). Seuls les al. 1 et 6 proposés sont abordés ci-après.

alinéa 1

Selon les explications de l'AP-LHand⁴⁸, l'art. 2, al. 1, doit modifier la définition de la "personne handicapée" et l'aligner sur la définition de la CDPH. La nouvelle définition doit exprimer plus précisément « l'interaction entre les conditions personnelles de la

⁴⁶ Si la section 3a proposée dans l'AP est maintenue.

⁴⁷ Inspiré du §2 al. 1 et 2 BRG BL.

⁴⁸ Explications relatives à l'AP, p. 21.

personne handicapée et les obstacles dans son environnement ». ⁴⁹ L'**adaptation doit être approuvée dans son principe**, avec les remarques suivantes :

- En référence à la version française : les adjectifs proposés sont « physique » (doit remplacer "corporel" selon la LHand jusqu'à présent en vue d'une uniformisation avec la CDPH), « mentale » (LHand jusqu'à présent), « psychique » (LHand jusqu'à présent), « intellectuelle » (AP-LHand) et "sensorielle" (AP-LHand). « Intellectuel » est également utilisé à l'art. 1, al. 2, CDPH. Mais dans le sens de déficience « mentale », ou incapacité « mentale » selon la LHand jusqu'à présent et l'AP-LHand (c'est-à-dire dans le sens d'une diminution de l'intelligence⁵⁰). Par « mental », la CDPH entend « psychique ». Avec les termes « psychique » et « mental » utilisés jusqu'à présent, la LHand englobe déjà aujourd'hui les catégories « mental » et « intellectuel » selon la CDPH . **Il est donc difficile de savoir à quoi se réfère le terme « intellectuel » dans cette version linguistique.**
- En principe, la création de catégories sert à concrétiser la notion de handicap, elle est également conforme à la CDPH. Les explications relatives au projet de LHand devraient toutefois **préciser clairement** que les **limites entre ces catégories sont floues**. Par exemple, au-delà de la question de savoir si elles sont plutôt de nature physique, psychique ou sensorielle, des conditions telles que l'autisme ou la dyslexie sont clairement des handicaps au sens de la LHand. En outre, le message devrait préciser que la question de l'**origine de la déficience** - p. ex. naissance, prédisposition génétique ou accident - n'est pas pertinente pour la définition du handicap selon la LHand. La notion englobe donc notamment les personnes présentant des déficiences liées à l'âge.

Proposition d'adaptation

Art. 2, al. 1

Est considérée comme une personne handicapée au sens de la présente loi toute personne présentant une incapacité physique, mentale, psychique, ~~intellectuelle~~ ou sensorielle présumée durable, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

alinéa 6

La **CDPH** définit la **notion de discrimination** à l'**article 2, paragraphe 3**, qui couvre toutes les formes de discrimination, y compris le « refus d'aménagement raisonnable ». Selon l'article 2, paragraphe 4, les « aménagements raisonnables » sont « les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induite apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la

⁴⁹ Explications relatives à l'AP, p. 21.

⁵⁰ Il faut rappeler que l'intelligence et les instruments développés pour la mesurer sont en soi des constructions sociales.

jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ».

Le terme « **raisonnable** » doit donc être compris comme « approprié » dans le sens de « adapté à la personne et à la situation concrète ». Selon le Comité CDPH, le caractère « raisonnable » des aménagements s'évalue après un examen du contexte, c'est-à-dire une **analyse de la pertinence et de l'efficacité des aménagements et de l'objectif d'élimination de la discrimination dans le cas d'espèce**.⁵¹ Les aménagements raisonnables supposent l'**établissement d'un dialogue avec la personne en situation de handicap**. Les mesures doivent être développées en étroite collaboration avec la personne en situation de handicap. Cela correspond à une **conception du handicap basée sur les droits de l'homme** - par opposition à une conception médicale ou caritative du handicap. Après avoir vérifié l'adéquation des dispositions au cas concret - leur caractère approprié -, il convient dans un **deuxième temps** d'examiner la **proportionnalité**. **L'article 2, paragraphe 4, de la CDPH exprime ce contrôle de proportionnalité par l'expression « pas de charge disproportionnée ou indue »**. Important: **outre cette référence à la proportionnalité dans l'art. 2, al. 4, la CDPH ne contient pas d'autre clause de proportionnalité**.

Selon l'avant-projet, la LHand doit désormais intégrer et définir la notion d'aménagement raisonnable (voir à ce sujet le ch. 4.2.4). **En soi, l'intégration de la définition est judicieuse et mérite d'être saluée**. Mais comme la systématique de la loi dans son ensemble, l'interaction des différentes dispositions entre elles, n'a pas été suffisamment réfléchie, il en résulte une **construction qui n'est guère compréhensible**. Dans ces conditions, **il est peu probable que l'introduction du concept d'« aménagement raisonnable » dans la LHand conduise à un renforcement effectif de la protection des personnes en situation de handicap contre la discrimination**. Afin de ne pas trop charger le cadre d'une réponse à la consultation, nous nous contenterons ici d'esquisser quelques problèmes non résolus.

Contrairement à la CDPH, l'AP-LHand ne définit pas la notion de discrimination (cf. ch. 4.2). Seul l'un de ses aspects, l'« aménagement raisonnable », doit être décrit. La notion de discrimination selon la CDPH est très proche de la notion d'inégalité selon la LHand actuelle (art. 2 al. 2 LHand). Aujourd'hui déjà, il est possible, sur la base de la LHand, en lien des constructions, des installations, des transports publics ainsi que des prestations de la collectivité et des entreprises « concessionnaires », qu'il soit procédé aux adaptations nécessaires pour éliminer une inégalité (art. 2 al. 2-5 LHand, en relation avec les art. 7 et 8 al. 1 et 2 LHand). L'adaptation n'est effectuée que si elle n'est pas « disproportionnée » par rapport aux intérêts en présence (art. 11 et 12 LHand).

- Quelle est la différence entre le système actuel, tel qu'il vient d'être décrit, et le nouveau système d'« aménagements raisonnables », qui ne

⁵¹ Comité CDPH, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Éducation, N 28.

s'appliquera toutefois qu'aux employeurs privés et aux prestataires privés de services accessibles au public (art. 6, al. 2, et 6a, al. 2, AP-LHand) ?

- Comment s'articulent les différentes règles de proportionnalité ? Concrètement : art. 2, al. 6, AP-LHand (« pas de charge disproportionnée ») ; art. 11 et 12 LHand ; art. 12a AP-LHand ?

Propositions d adaptation

- **Renoncer à l utilisation parallèle des notions d inégalité/discrimination**, ou opter pour l'une ou l'autre (ch. 4.2). Définir celle-ci au sens de la **notion de discrimination de la CDPH**, c'est-à-dire y compris le refus d'aménagement raisonnable.
- Renoncer à l'**ancrage multiple et inutile du principe de proportionnalité**.
- En lieu et place, formulation *d'une* disposition concrétisant le principe de proportionnalité. A cet égard, **il est possible de s inspirer de la loi sur les droits des personnes en situation de handicap de BL**. Le §7 de cette loi spécifie les aspects à prendre en compte lors d'une pesée des intérêts, et ce en référence à trois catégories d'intérêts: les intérêts publics, les intérêts de la collectivité ou de personnes privées; les intérêts de la personne en situation de handicap concernée. Cette **règle de proportionnalité s applique également à la question de savoir si un aménagement raisonnable doit être ordonné ou non dans un cas particulier**.

Article 3, point g

L'extension proposée du champ d'application est à saluer.

Article 5

Voir à ce sujet le ch. 4.1.

alinéa 1

L'article 5, paragraphe 1, devrait être **formulé de manière beaucoup plus concrète**. Il devrait notamment exprimer plus clairement les obligations prévues à **l'article 4, paragraphes 1 et 2 de la CDPH**. Il faut notamment s'assurer que

- les **mesures soient conçues de manière à permettre aux personnes en situation de handicap de mener une vie aussi autonome que possible et d'en assumer la responsabilité**. La conception des mesures ne doit pas avoir pour effet de maintenir l'isolement, la ségrégation, la stigmatisation ou d'autres formes de discrimination à l'égard des personnes en situation de handicap.
- les mesures ne reposent **pas sur des idées préconçues** concernant ce que les personnes en situation de handicap peuvent faire ou ne pas faire. Il convient de rappeler ici que, dans ses observations finales, le Comité CDPH a souligné avec inquiétude les **stéréotypes et préjugés négatifs qui prévalent en Suisse**.
- les mesures sont prises **de manière continue et en utilisant tous les moyens disponibles**. Le terme « continu » signifie que les mesures doivent être prises de manière **répétée et régulière**; il s'agit donc d'**analyser** et d'**évaluer** la situation à intervalles réguliers et de **prendre les mesures nécessaires** en conséquence. Cette expression reconnaît que les droits socio-économiques et culturels doivent être mis en oeuvre progressivement afin de pouvoir être pleinement réalisés à terme. « Utiliser tous les moyens disponibles » doit être compris comme « dans les limites des ressources dont disposent la Confédération et les cantons ». Selon la CDPH, **les ressources disponibles incluent celles qui peuvent être converties**, c'est-à-dire qu'il peut y avoir une obligation de **transférer des ressources utilisées d'une manière qui n'est pas conforme à la CDPH**. Cela n'exclut pas que **certaines ressources ne soient pas disponibles en raison d'autres priorités**.
- **la Confédération et les cantons justifient** les mesures qu'ils ont choisies, notamment en ce qui concerne les **priorités**. En outre, un **calendrier** doit être fixé **avec des étapes** pour l'adoption et la mise en oeuvre des mesures. L'avancement des mesures doit pouvoir être évalué à l'aide de **mécanismes de contrôle**. Enfin, des ressources doivent être disponibles pour l'adoption et la mise en oeuvre des mesures. **Le cas échéant, la planification requise peut également expliquer et justifier l'absence de mesures**; elle sera prise en compte par le tribunal ou l'autorité administrative lorsqu'il s'agira de déterminer, au cas par cas, dans quelle mesure la collectivité peut être contrainte d'éliminer une discrimination.

Proposition d adaptation

Alinéa 1

La Confédération et les cantons sont tenus de prendre toutes les mesures législatives, politiques et administratives nécessaires pour atteindre le but de la présente loi, tel que défini à l'article 1, indépendamment des contestations individuelles.

Alinéa 1a

Les mesures doivent correspondre à la réalité des personnes en situation de handicap. Elles doivent être conçues de manière à leur permettre de mener une vie aussi autonome que possible et d'en assumer la responsabilité.

Alinéa 1c

La Confédération et les cantons doivent prendre les mesures nécessaires de manière continue et en utilisant tous les moyens disponibles, y compris la réaffectation des ressources.

Alinéa 1d

Ils justifient les mesures choisies, adoptent un calendrier, fixent des étapes, définissent des mécanismes de contrôle et mettent les ressources à disposition.

alinéa 1^{bis}

L'inscription, dans la loi, de l'obligation de faire participer les organisations de personnes en situation de handicap est **en principe tout à fait bienvenue** (cf. ch. 6.1). La proposition de l'art. 5, al. 1,^{bis} AP-LHand s'inspire certes de l'art. 4, al. 3, CDPH. Il manque toutefois des indications centrales sur les exigences que cette convention pose quant à l'implication des organisations de personnes en situation de handicap.

Proposition d adaptation

Alinéa 1^{bis} a

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures législatives, administratives ou autres susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur les droits des personnes en situation de handicap, la Confédération et les cantons consultent étroitement les personnes en situation de handicap par le biais des organisations qui les représentent et les font participer activement.

Alinéa 1^{bis} b

Ils veillent à ce que la consultation et la participation aient lieu à un stade précoce, lorsque toutes les options sont encore ouvertes et qu'une participation effective peut avoir lieu.

Alinéa 1^{bis} c

Ils garantissent leur accès aux informations pertinentes, notamment par des mesures de soutien et d'adaptation appropriées. Ils informent les organisations consultées et impliquées du résultat du processus.

Alinéa 1^{bis} d

Ils indemnisent les organisations représentant les personnes en situation de handicap pour leur consultation et leur participation.

Article 6

alinéa 1

Voir à ce sujet le ch. 4.2.2.

La volonté derrière la proposition de révision est de **renforcer la protection contre la discrimination lors de l'utilisation prestations accessibles au public fournies par des particuliers**. Comme nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises dans cette prise de position: **c'est important, juste et très soutenu par nous !** Mais les propositions de l'AP à ce sujet ont pour conséquence de compliquer encore considérablement la conception erronée initiale de la LHand. Cela conduira à une **grande insécurité juridique**. Dans ce contexte, il est **peu probable que les tribunaux et les autorités développent une pratique qui contribue réellement à la participation égale et autonome des personnes en situation de handicap à la vie en société**.

alinéa 2

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6, alinéa 2, doit être modifié comme suit :

Ils doivent procéder aux aménagements raisonnables pour prévenir, réduire ou éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. *Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'alinéa 1.*

alinéa 3

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6, alinéa 3, doit être modifié comme suit :

Les prestations de services qu'ils proposent sous une forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes handicapées, *faute de quoi il y a discrimination au sens de l'alinéa 1.*

En outre, les remarques suivantes doivent être faites :

- Il est très positif que l'**obligation de rendre accessibles les services offerts sous forme numérique concerne désormais aussi les particuliers.**
- Il faut également saluer le fait que la loi (et non l'ordonnance) mentionne elle-même l'obligation de respecter les **normes informatiques internationales et nationales.**
- La décision de **renoncer à un renvoi dynamique aux normes dans la LHand est juste.** Mais c'est au **niveau de la loi**, et non de l'ordonnance, qu'il convient de décrire **le niveau minimal que les prestations doivent respecter pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes en situation de handicap**, notamment en ce qui concerne **l'intelligibilité de l'information.**
- L'ordonnance doit faire expressément référence à la **norme eCH-0059** et aux **directives pour l'accessibilité aux contenus Web WCAG du World Wide Web Consortium W3C**, reconnues au niveau international.
- Enfin, on peut **douter que** les deux domaines mentionnés dans le rapport explicatif, à savoir les **contrats électronique** (e-commerce) et les **produits et services d'information, de communication et de transaction** (produits et services TIC), soient **suffisants** pour garantir une utilisation réellement sans barrières des services nécessaires dans la vie quotidienne. Les références entre parenthèses « achats en ligne » et « produits TIC » indiquent une **limitation** intentionnelle à ces domaines. Cela ne permet pas d'exclure que **des outils importants des banques et des assurances** puissent en être **exclus**. Le message doit préciser que **les outils de banque et d'assurance en ligne** sont **également visés.**

Article 6a

alinéa 1

Voir à ce sujet le ch. 4.2.2 ainsi que 4.3.

alinéa 2

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6a, paragraphe 2, doit être modifié comme suit :

Les employeurs doivent procéder aux aménagements raisonnables pour prévenir, réduire ou éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. *Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'alinéa 1.*

Article 8

alinéa 3 et alinéa 4

De notre point de vue, on ne peut que saluer et soutenir le fait que les fournisseurs privés de prestations accessibles au public puissent désormais être tenus de prévenir, réduire ou éliminer une discrimination au cas par cas. Il n'est toutefois pas certain que cette protection plus forte voulue soit efficace et conduise à une amélioration effective de l'égalité effective des personnes en situation de handicap (voir à ce sujet le ch. 4.2 avec les propositions correspondantes).

Article 8a

alinéa 1

L'art. 8a devrait exprimer l'obligation de l'employeur de **continuer à employer, dans la mesure du possible**, un travailleur dont le handicap est survenu en cours d'emploi (**aménagement raisonnable en vue du maintien de l'emploi**). Les formulations des alinéas 1 et 4 ne le garantissent pas suffisamment à l'heure actuelle.

alinéa 2

On **ne comprend pas** pourquoi l'AP-LHand **ne contient pas de disposition analogue à l'art. 10 LEg**. Celui-ci garantit une **protection contre le licenciement dans le cas où** la résiliation des rapports de travail par l'employeur sans motif justifié fait suite à une plainte interne à l'entreprise concernant une discrimination ou à la saisine de l'office de conciliation ou du tribunal par le travailleur. D'autres éléments de la protection contre le licenciement de la loi sur l'égalité, comme l'allègement du fardeau de la preuve dans la procédure, sont repris par le projet. **Des différences** sont ainsi apportées **au sein des groupes discriminés**, pour lesquelles on ne trouve aucune justification.

Alinéa 4

Voir paragraphe 1

Article 9

Voir ch. 4.5.

Article 9 ter

L'ajout proposé est à saluer vivement, il est d'une importance capitale. Il doit **également être étendu aux autres procédures prévues par la LHand**.

Article 12a

Voir les remarques et propositions relatives à l'art. 2, al. 6.

En principe, il convient d'ajouter un alinéa supplémentaire à la/aux disposition(s) relative(s) à la proportionnalité. Celui-ci doit garantir que les mesures et la planification que la collectivité ou le particulier a (ou n'a pas) prises pour protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination soient prises en compte dans la pesée des intérêts. Il s'agit ainsi d'**éviter**, compte tenu des expériences faites notamment dans les domaines des transports publics et de la construction, **que 20 ans après l'entrée en vigueur d'une loi, il soit possible d'invoquer les coûts trop élevés d'une mesure pour justifier le renoncement à la prendre**. Et ce, bien que la prise en compte en temps utile de l'accessibilité dans le déroulement d'un processus permette d'éviter des adaptations ultérieures et coûteuses.

Articles 12b-12c et modification de la loi sur les langues selon II

Il est renvoyé à la prise de position de la Fédération suisse des sourds.

Article 13, alinéas 1 et 1 bis

Voir ch. 4.3.

Article 14

Voir ch. 4.4.

Article 20

L'adaptation proposée de l'art. 20 LHand est **de nature purement cosmétique**. Il faut plutôt profiter de la révision de la LHand pour poser les **alons de la mise en œuvre de l'art. 24 de la CDPH**:

- En ce qui concerne les **domaines de formation pour lesquels la Confédération est compétente** (notamment les EPF et la formation professionnelle), les obligations de droit objectif de la Confédération doivent être **fixées et concrétisées de manière contraignante** dans la LHand.
- En ce qui concerne les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques, l'art. 30 de la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE, RS 414.20) doit être complété :

Proposition d'adaptation

Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE, RS 414.20)

Art. 30 Conditions de l'accréditation institutionnelle

¹ L'accréditation d'institution est accordée aux conditions suivantes:

a. la haute école ou toute autre institution du domaine des hautes écoles dispose d'un système d'assurance de la qualité garantissant:

(5bis) la prise en compte de la protection des personnes en situation de handicap contre toute discrimination fondée sur leur handicap et la promotion de l'égalité des chances et l'égalité de fait entre les personnes en situation de handicap et les personnes non handicapées dans l'accomplissement de ses tâches.

Article 23

Voir à ce sujet le ch. 3.1.

Dans les réglementations subséquentes, qui doivent impérativement être intégrées à la révision pour garantir la mise en œuvre de cette loi dans le domaine des transports publics (à ce sujet, ch. 3.1), l'aspect de l'**accessibilité pour les personnes avec une incapacité de la vue ou de l'ouïe** doit être expressément intégré. Vingt ans de mise en œuvre de la LHand montrent que celui-ci **est trop souvent oublié** et que les gares, les arrêts et les systèmes d'information à la clientèle ne peuvent pas être utilisés de manière autonome par les personnes ayant une incapacité sensorielle. L'obligation de mettre à disposition des informations aux voyageurs **selon le principe des deux sens** doit être rendue visible en conséquence.

Vereinigung Cerebral Schaffhausen
Weiherweg 14
8217 Wilchingen



Vereinigung Cerebral Schaffhausen

Vorsteherin des Eidgenössischen Departements
des Inneren

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 28. März 2024

V R HML SSU GS T ORT

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Gerne ergreifen wir die Gelegenheit der Vernehmlassung, um nachfolgend zur geplanten Revision des BehiG Stellung zu nehmen. Dabei handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substantiell angepasst werden. **Statt jedoch Weichen zu stellen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in unserer Gesellschaft, versucht die vorliegende Revision das BehiG zu «flicken». Sie wird mit aller Wahrscheinlichkeit nicht dazu beitragen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken. Punktuell würden die Vorschläge sogar ihre Situation verschlechtern.** Das Vorgehen ist nicht zielführend. Der Vorentwurf bedarf einer tiefgreifenden Überarbeitung, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der «Inklusionsinitiative», die im Herbst 2024 eingereicht wird. Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Freundliche Grüsse

Inhalt

Vernehmlassungsantwort	1
Inhalt.....	2
1. Das Wesentliche in Kürze	4
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	5
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	7
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)..	7
3.1.1 <i>Frist nicht eingehalten</i>	7
3.1.2 <i>Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen</i>	8
3.1.3 <i>Korrektur Geltungsbereich verpasst</i>	9
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG).....	11
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	13
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	13
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)	14
4.2.1 <i>Fehlerhafte Konzeption des BehiG</i>	14
4.2.2 <i>Begriffliche Anpassung erforderlich</i>	15
4.2.3 <i>Zwei mögliche Lösungsansätze</i>	17
4.2.4 <i>Zu den angemessenen Vorkehrungen</i>	18
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG).....	18
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG).....	19
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	20
4.5.1 <i>Absatz 1</i>	20
4.5.2 <i>Absatz 2</i>	22
4.5.3 <i>Absatz 3</i>	22
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)	22
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	22
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	22
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen.....	24
6.2.1 <i>Grundlage im Invalidenversicherungsrecht</i>	24
6.2.2 <i>Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen</i>	24
6.2.3 <i>Finanzierung nicht angepasst</i>	25
6.2.4 <i>Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung</i>	26
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	26
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	27
Artikel 1, Absatz 2.....	28

Artikel 2.....	29
<i>Absatz 1</i>	30
<i>Absatz 6</i>	31
Artikel 3, Bst. g	33
Artikel 5.....	34
<i>Absatz 1</i>	34
<i>Absatz 1bis</i>	35
Artikel 6.....	36
<i>Absatz 1</i>	36
<i>Absatz 2</i>	36
<i>Absatz 3</i>	36
Artikel 6a.....	37
<i>Absatz 1</i>	37
<i>Absatz 2</i>	37
Artikel 8.....	38
<i>Absatz 3 und Absatz 4</i>	38
Artikel 8a.....	38
<i>Absatz 1</i>	38
<i>Absatz 2</i>	38
<i>Absatz 4</i>	38
Artikel 9.....	38
Artikel 9b.....	38
Artikel 12a.....	39
Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II.....	39
Artikel 13 Abs. 1 und 1 ^{bis}	39
Artikel 14.....	39
Artikel 20.....	39
Artikel 23.....	40

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat **anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss**. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das **begrüssen und unterstützen wir**.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die **Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern**. Problematisch sind insbesondere die **zu enge Themenwahl** (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die **Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall** (unten Ziff. 4), zudem noch mit einem **diesbezüglich untauglichen Vorschlag** (unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum **Verbandsbeschwerderecht** würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar **deutlich verschlechtern** (unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter **keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen**, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die **Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes** (dazu Ziff. 5).

Es ist nötig und sinnvoll, den **Entwurf grundlegend zu überarbeiten**. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen **miteinbezogen werden** (dazu Ziff. 6.1). Als Dachverband und mit seiner Expertise zum Behindertengleichstellungsrecht **stellt sich Inclusion Handicap hierzu sehr gerne zur Verfügung der Bundesverwaltung**. Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der **nötigen Zeit und Sorgfalt** anzupacken, gleichzeitig auch **unter Berücksichtigung der politischen Aktualität**: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inklusions-Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK **besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK** (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Ordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die **Bundesverfassung** (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die **Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV** als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – **BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück**. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.**⁴

¹ [United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 \(nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen\)](#).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22 f.

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der **Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht**.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht **Handlungsbedarf auf Gesetzesebene**.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der **Zugang zu Dienstleistungen** verbessert und der **Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis**, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt**.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der **Revisionsbedarf** des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende **Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf**, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch **bei weitem nicht gerecht**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG **muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen** werden.
- Die Revision ist **breiter zu fassen**, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die **nötige Zeit** zu investieren und es sind die **Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen**.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt **tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft**. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ **verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte**, mit welchem u.a. eine solche Priorisierung vorgenommen werden könnte. Obschon die **«Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026»** des Bundesrates in die **richtige Richtung gehen** und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie die hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). **Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross.** Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die **erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren** handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

Beim 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 Gemeinden und Transportunternehmen sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20 Jahren** erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹¹

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 5), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als **Überbrückungsmassnahme** angebotene **Shuttle-Dienst** ist **weder autonom noch** – aufgrund der Voranmeldepflicht – **spontan**. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser **Misstand** ist **so rasch wie möglich zu beheben** und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt** worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 *Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen*

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

¹³ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁷. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

Forderungen

Wir fordern, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht¹⁹:

- eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030;
- eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen;
- eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen;
- eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten.

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch **verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren** (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²⁰

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision.

¹⁹ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

²⁰ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese **Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt** worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²¹ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²² Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²³ Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot, dazu Ziff. 4.2).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

²¹ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

²² Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²³ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das **konzessionierte in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein **konzessioniertes in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Heute gilt das BehiG für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden **bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst**, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Daran würde sich auch durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG nichts ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²⁴

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Ar-

²⁴ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

beitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁵

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁶ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁷

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁸ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Den Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist zu erweitern auf:

- bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation;
- Wohnbauten ab 4 Wohnungen;
- Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m².²⁹

²⁵ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁶ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁷ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁸ So auch: HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁹ So der Kanton UR.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht**. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das **Gesetz kaum noch zu verstehen** ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein Verbot der Benachteiligung bzw. der Diskriminierung, verbunden mit der Verpflichtung, diese 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**. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine **Korrektur im Einzelfall** zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus, als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die **allgemeine Klausel**, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (**Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG**), bleibt **auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend**. Sie **paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV**, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht an-

zunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).

- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten **im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen**. Sie bleiben **äusserst diffus und wenig verbindlich**. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht also mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen **unbedingt nötig**.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen**. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen** (und in der Rechtsprechung konkretisierten) **Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht**. Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte**. Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese andere Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.³⁰

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs** in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen**: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen**. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³¹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglichlicht).» **Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich**

³⁰ BehiG-Botschaft (Anm. 11), S. 1780.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei unterschiedliche Begriffe verwenden?

- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» **Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen** (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? **Und doch nicht mehr als bisher?**
- Aber **was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt**, wenn die **Diskriminierung** als Folge eines zu engen Begriffs **gar nicht bejaht wird**, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³² «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen». **Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?**
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine **enge Anlehnung des Diskriminierungsbegriffs an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung** nahelegen, zu einer **restriktiven Auslegung** beizusteuern.³³ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind **wohl kaum in ihrer Persönlichkeit im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert**.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die **ernsthafte Gefahr**, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit **an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird**.

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³³ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der **Etablierung einer einheitlichen Terminologie**, wie sie bereits die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es **nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.**

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den **Begriff der Diskriminierung durch den Begriff der Benachteiligung** zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz **an Klarheit gewinnen**. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des **Ausmasses der Verpflichtung** wird durch den **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen unserer Auffassung – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste **zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt** werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des **Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig**. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der **Nachteil dieses Lösungsansatzes** (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe³⁴ – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar,

³⁴ Unklar bliebe, worin sich der Begriff der Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG und einen Begriff der Diskriminierung, der sich an Art. 2 Abs. 3 BRK anlehnt, unterscheiden.

ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, **angemessene Vorkehrungen** zu treffen, ist zu **begrüssen**. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der **aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption** aber **Probleme**: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen»³⁵. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. **Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben**. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei **Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG** sollte das **Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich** werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³⁶, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁷

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

³⁶ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 86ff.

³⁷ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12 und 52 b.

Doch **ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird.** Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im **VE-BehiG 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 1^{bis} sind **kosmetischer Art. Was konkret** muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? **Woran misst man**, ob er dieses Ziel erreicht hat? **Wer kontrolliert** das? **Welche Ressourcen** stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Kantonen und Gemeinden aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte 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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Auch das ist

dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb wir das Ziel unterstützen. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung **nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert** sind. Und zwar meistens **nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bösartig ausgrenzen will**. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung **vergessen wird, dass es Behinderungen gibt**. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht**, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüessen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergehalten (Abs. 1-3). Zudem **fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente**.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten** verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von **Art. 9 BehiG** ist **in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen** und **bedarf dringend einer Anpassung**. Der Vorschlag würde das **Verbandsbeschwerde- und Klagerecht** (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis **weitgehend einschränken** und die **Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte»** (Art. 9 Abs. 3 BehiG) **verunmöglichen**. Es droht, dass ein **bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument** der BehiG-Umsetzung **entfällt**.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüessen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im

Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: **«auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen»**. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. **Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen:** So könnten Behindertenorganisationen **sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben**. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend **Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen** bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die **Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt**, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss **Art. 89 ZPO** verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht **nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen**. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁸ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge zum Abs. 1

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

³⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Er ist mit dem Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag zum Absatz 2

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere befürworten wir die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen**, welche das **Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Wir verweisen auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁹ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes⁴⁰ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in

³⁹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

⁴⁰ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.⁴¹ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴² Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴³

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der **Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG** mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen **weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug** gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴⁴ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen** durchgeführt. Der **Kanton Genf** hat sogar **mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug**

⁴¹ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 16.

⁴² BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 9 and 10.

⁴³ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴⁴ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das **für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert**.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.

- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute im Wesentlichen **auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den **«invaliden» Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu per 1.1.2022) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind demnach bei der Weiterentwicklung der Bundesgesetzgebung stets mit zu berücksichtigen; entsprechend nehmen die Behindertenorganisationen seit 2000 an zahlreichen Vernehmlassungen Teil mit dem Ziel, diese Perspektive in den Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert

sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴⁵

Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** und auf **allen Ebenen des föderalen Staates** aus. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren, im Vernehmlassungsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «**Programmen**» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der**

⁴⁵ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

Gelder nach Art. 74 IVG ist nach wie vor ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass **dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist**, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch **auf entsprechende Finanzierung angewiesen**.

Wir begrüssen in diesem Zusammenhang die **Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023**, mit den Behindertenorganisationen einen **«politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG»** zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch **Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV** gegeben. Aus unserer Sicht muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG **im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen**.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher **Grundlagen für die ergänzende Finanzierung** derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem **«für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen»**. Das **EBGB** konnte sich zuletzt **zweifelsohne positiv**

entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die **Behindertenpolitik** und ihre **Schwerpunktprogramme 2023-2026**. **Zwei wichtige Hindernisse** beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das EBGB **eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten**. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit seiner Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das **EBGB im Generalsekretariat des EDI** verankert. Im Gegensatz dazu ist das **Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann**, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein **Bundesamt**. Es gibt **keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie**. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um **aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen**.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die **Aufgaben des EBGB gewachsen** und zudem noch **komplexer** geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern **auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten**. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch **nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen**. Es ist **unabdingbar**, dass das **EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können** (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderung

- Das **EBGB soll ein Bundesamt** werden.
- Die **Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt** werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss **im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden**. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf

weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde **selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte**. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen **ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken»**, anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden, sollen *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt werden. Hierzu folgende Bemerkungen:

- **Grundsätzlich** ist das **Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe** von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG **richtig**. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetzen»⁴⁶, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die **vorgeschlagene Formulierung** erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch **zu wenig durchdacht**. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt **schleierhaft, welche Bestimmungen** des BehiG, bzw. des VE-BehiG **konkret dazu beitragen** würden, **Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen**. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert

⁴⁶ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage zu versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)⁴⁸

Art. 1a Gegenstand⁴⁹

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

² Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

Artikel 2

Nach Art. 2 VE-BehiG soll der Begriff «Mensch mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der «angemessenen Vorkehrung» aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das **Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit** gehört zu den **größten Mängeln des Vorentwurfs** (siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

⁴⁸ Falls der im VE-BehiG vorgeschlagene Abschnitt 3a bestehen bleibt.

⁴⁹ Inspiriert durch §2 Abs. 1 und 2 BRG BL.

Absatz 1

Gemäss den Erläuterungen zum VE-BehiG⁵⁰ soll in Art. 2 Abs. 1 die Definition von «Mensch mit Behinderungen» geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁵¹ Die **Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten**, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: *Neu* sollen neben den körperlichen, geistigen und psychischen Beeinträchtigungen auch die «**intellektuelle**» sowie die «**sensorische**» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen.⁵² Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Beeinträchtigungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Beeinträchtigung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Beeinträchtigung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken.⁵³ Der Begriff der psychischen Beeinträchtigung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings **klar festgehalten** werden, dass die **Grenzen zwischen diesen Kategorien fliessend sind**. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem **Ursprung der Beeinträchtigung** - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der

⁵⁰ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵¹ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵² Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁵³ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), «intellectuelle» (VE-BehiG) und «sensorielle» (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. incapacité «mentale» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. **Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.**
- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass **Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht** gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese **individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist**, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen **zahlreiche Barrieren aufweist**, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. **Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK.** Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den **Erläuterungen auf Deutsch nicht nachvollziehbar, bzw. falsch**: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben.» (Version d, S. 21). Die **französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher**: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

Absatz 6

Die **BRK** definiert den **Begriff der Diskriminierung** in **Art. 2 Abs. 3**. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung

angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall**.⁵⁴ Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein **Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird**. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem **menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung** – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem **zweiten Schritt** die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesem Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵⁵ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). **An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert.** Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein **Konstrukt, das kaum zu verstehen ist**. Es ist unter diesen Umständen **unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird**. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehend Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens und von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die

⁵⁴ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

⁵⁵ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 sowie 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

Anpassungsvorschläge

- **Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung**, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des **BRK-Begriffs der Diskriminierung** definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die **unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit**.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich **mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL**. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese **Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss** oder nicht.

Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüssen.

Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste **deutlich konkreter formuliert** werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach **Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK** klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die **Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können**. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen **nicht auf vorgefassten Meinungen** darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die **in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile** hingewiesen hat.
- die Massnahmen **kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln** ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen **immer wieder und regelmässig** ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu **analysieren**, zu **bewerten** und dementsprechend die **erforderlichen Massnahmen zu ergreifen**. Dieser Ausdruck anerkennt, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK **umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können**, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, **Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist**. Dies **schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen**.
- **Bund und Kantone** die von ihnen ausgewählten Massnahmen **begründen**, insbesondere hinsichtlich der **Prioritäten**. Ausserdem muss ein **Zeitplan mit Meilensteinen** für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von **Kontrollmechanismen** bewertet werden können. Schliesslich müssen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stehen. **Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen**; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Absatz 1^{bis}

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1^{bis} a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1^{bis} b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1^{bis c}

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1^{bis d}

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

Artikel 6

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2.

Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den **Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken**. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: **Wichtig, richtig und wird von uns sehr unterstützt!** Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer **grossen Rechtsunsicherheit** führen. Es ist vor diesem Hintergrund **nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird**.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- **Sehr zu begrüßen** ist, dass die **Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst**.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die **internationalen und nationalen Informatikstandards** einzuhalten.
- Der Entscheid, **im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig**. Auf **Gesetzesebene**, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, **welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind**, insbesondere auch mit Bezug auf die **Verständlichkeit der Information**.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den **Standard eCH-0059** und die international anerkannten **Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C** zu verweisen.
- Schliesslich muss **bezweifelt** werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des **elektronischen Geschäftsverkehrs** (E-Commerce) und der **Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen** (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) **ausreichend** sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und -Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte **Beschränkung** auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass **wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen** sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass **e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint** sind.

Artikel 6a

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, **kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden**. Ob dieser gewollt stärkerer Schutz greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, **soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung)**, zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist **nicht nachvollziehbar**, wieso der VE-BehiG **keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet**. Dieser gewährleistet einen **Kündigungsschutz** für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden **Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen**, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Absatz 4

Siehe Abs. 1

Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

Artikel 9b

Die vorgeschlagene Ergänzung ist sehr zu begrüßen, sie ist von zentraler Bedeutung. Sie muss **auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden**.

Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen oder der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) hat zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau **vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um den Verzicht, sie zu ergreifen, zu rechtfertigen**. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 4.3.

Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist **rein kosmetischer Natur**. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen**:

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH und Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der **Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung** ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser **zu oft vergessen wird**, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im **Zwei-Sinnes-Prinzip** zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Vorsteherin des Eidgenössischen Departements
des Inneren

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, 28. März 2024

V R HML SSU GS T ORT

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Gerne ergreifen wir die Gelegenheit der Vernehmlassung, um nachfolgend zur geplanten Revision des BehiG Stellung zu nehmen. Dabei handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substantiell angepasst werden. **Statt jedoch Weichen zu stellen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in unserer Gesellschaft, versucht die vorliegende Revision das BehiG zu «flicken». Sie wird mit aller Wahrscheinlichkeit nicht dazu beitragen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken. Punktuell würden die Vorschläge sogar ihre Situation verschlechtern.** Das Vorgehen ist nicht zielführend. Der Vorentwurf bedarf einer tiefgreifenden Überarbeitung, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der «Inklusionsinitiative», die im Herbst 2024 eingereicht wird. Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Freundliche Grüsse

Michaela Müller

Geschäftsleitung

Vereinigung Cerebral Zürich

Inhalt

Vernehmlassungsantwort	1
Inhalt.....	3
1. Das Wesentliche in Kürze	5
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	6
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	8
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG) ..	8
3.1.1 <i>Frist nicht eingehalten</i>	8
3.1.2 <i>Falsches Signal an Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen</i>	9
3.1.3 <i>Korrektur Geltungsbereich verpasst</i>	10
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG).....	12
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	14
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	14
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)	15
4.2.1 <i>Fehlerhafte Konzeption des BehiG</i>	15
4.2.2 <i>Begriffliche Anpassung erforderlich</i>	16
4.2.3 <i>Zwei mögliche Lösungsansätze</i>	18
4.2.4 <i>Zu den angemessenen Vorkehrungen</i>	19
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG).....	20
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG).....	21
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	22
4.5.1 <i>Absatz 1</i>	22
4.5.2 <i>Absatz 2</i>	23
4.5.3 <i>Absatz 3</i>	23
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)	23
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	24
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	24
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen.....	25
6.2.1 <i>Grundlage im Invalidenversicherungsrecht</i>	25
6.2.2 <i>Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen</i>	26
6.2.3 <i>Finanzierung nicht angepasst</i>	27
6.2.4 <i>Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung</i>	27
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	28
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	29

Artikel 1, Absatz 2.....	29
Artikel 2.....	31
<i>Absatz 1</i>	31
<i>Absatz 6</i>	33
Artikel 3, Bst. g	35
Artikel 5.....	36
<i>Absatz 1</i>	36
<i>Absatz 1bis</i>	37
Artikel 6.....	38
<i>Absatz 1</i>	38
<i>Absatz 2</i>	38
<i>Absatz 3</i>	38
Artikel 6a.....	39
<i>Absatz 1</i>	39
<i>Absatz 2</i>	39
Artikel 8.....	40
<i>Absatz 3 und Absatz 4</i>	40
Artikel 8a.....	40
<i>Absatz 1</i>	40
<i>Absatz 2</i>	40
<i>Absatz 4</i>	40
Artikel 9.....	40
Artikel 9b.....	40
Artikel 12a.....	41
Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II.....	41
Artikel 13 Abs. 1 und 1 ^{bis}	41
Artikel 14.....	41
Artikel 20.....	41
Artikel 23.....	42

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat **anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss**. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das **begrüssen und unterstützen wir**.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die **Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern**. Problematisch sind insbesondere die **zu enge Themenwahl** (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die **Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall** (unten Ziff. 4), zudem noch mit einem **diesbezüglich untauglichen Vorschlag** (unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum **Verbandsbeschwerderecht** würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar **deutlich verschlechtern** (unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter **keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen**, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die **Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes** (dazu Ziff. 5).

Es ist nötig und sinnvoll, den **Entwurf grundlegend zu überarbeiten**. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen **miteinbezogen werden** (dazu Ziff. 6.1). Als Dachverband und mit seiner Expertise zum Behindertengleichstellungsrecht **stellt sich Inclusion Handicap hierzu sehr gerne zur Verfügung der Bundesverwaltung**. Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der **nötigen Zeit und Sorgfalt** anzupacken, gleichzeitig auch **unter Berücksichtigung der politischen Aktualität**: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inklusions-Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK **besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK** (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Ordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die **Bundesverfassung** (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die **Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV** als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – **BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück**. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.**⁴

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22 f.

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der **Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht**.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht **Handlungsbedarf auf Gesetzesebene**.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der **Zugang zu Dienstleistungen** verbessert und der **Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis**, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt**.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der **Revisionsbedarf** des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende **Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf**, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch **bei weitem nicht gerecht**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG **muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen** werden.
- Die Revision ist **breiter zu fassen**, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die **nötige Zeit** zu investieren und es sind die **Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen**.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt **tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft**. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ **verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte**, mit welchem u.a. eine solche Priorisierung vorgenommen werden könnte. Obschon die «**Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026**» des Bundesrates in die **richtige Richtung gehen** und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie die hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). **Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross.** Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die **erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren** handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

Beim 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 Gemeinden und Transportunternehmen sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20 Jahren** erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹¹

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 5), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als **Überbrückungsmassnahme** angebotene **Shuttle-Dienst** ist **weder autonom noch** – aufgrund der Voranmeldepflicht – **spontan**. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser **Misstand** ist **so rasch wie möglich zu beheben** und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt** worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 *Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen*

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

¹³ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁷. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturanhaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

Forderungen

Wir fordern, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht¹⁹:

- eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030;
- eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen;
- eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen;
- eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten.

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch **verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren** (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision.

¹⁹ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²⁰

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese **Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt** worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²¹ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²² Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²³ Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot, dazu Ziff. 4.2).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

²⁰ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit. e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²¹ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

²² Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²³ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das ~~konzessionierte~~ **in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein ~~konzessioniertes~~ **in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Heute gilt das BehiG für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden **bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst**, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Daran würde sich auch durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG nichts ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau-

und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²⁴

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁵

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁶ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁷

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁸ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Den Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist zu erweitern auf:

²⁴ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

²⁵ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁶ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁷ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁸ So auch: HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

- bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation;
- Wohnbauten ab 4 Wohnungen;
- Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m²²⁹.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht**. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das **Gesetz kaum noch zu verstehen** ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein Verbot der Benachteiligung bzw. der Diskriminierung, verbunden mit der Verpflichtung, diese 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**. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine **Korrektur im Einzelfall** zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus, als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche

²⁹ So der Kanton UR.

Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die **allgemeine Klausel**, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (**Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG**), bleibt **auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV**, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten **im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen**. Sie bleiben **äusserst diffus und wenig verbindlich**. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht also mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüssen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen **unbedingt nötig**.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen**. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre

Verständnisgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen** (und in der Rechtsprechung konkretisierten) **Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht**. Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte**. Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese andere Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.³⁰

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs** in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen**: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsstufe vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen**. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht),

³⁰ BehiG-Botschaft (Anm. 11), S. 1780.

müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³¹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglichlicht).» **Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei unterschiedliche Begriffe verwenden?**
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» **Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen** (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? **Und doch nicht mehr als bisher?**
- Aber **was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt**, wenn die **Diskriminierung** als Folge eines zu engen Begriffs **gar nicht bejaht wird**, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³² «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen». **Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?**
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine **enge Anlehnung des Diskriminierungsbegriffs an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung** nahelegen, zu einer **restriktiven Auslegung** beizusteuern.³³ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³³ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das

mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind **wohl kaum in ihrer Persönlichkeit im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert**.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die **ernsthafte Gefahr**, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit **an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird**.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der **Etablierung einer einheitlichen Terminologie**, wie sie bereits die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es **nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert** wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den **Begriff der Diskriminierung durch den Begriff der Benachteiligung** zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz **an Klarheit gewinnen**. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des **Ausmasses der Verpflichtung** wird durch den **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen unserer Auffassung – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste **zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt** werden. Wie vorangehend er-

bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

wähnt, ist die Definition des **Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig**. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der **Nachteil dieses Lösungsansatzes** (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe³⁴ – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, **angemessene Vorkehrungen** zu treffen, ist zu **begrüssen**. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der **aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption** aber **Probleme**: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen»³⁵. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. **Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben**. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei **Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG** sollte das **Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich** werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und

³⁴ Unklar bliebe, worin sich der Begriff der Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG und einen Begriff der Diskriminierung, der sich an Art. 2 Abs. 3 BRK anlehnt, unterscheiden.

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³⁶, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁷

Doch **ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird**. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im **VE-BehiG 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 1^{bis} sind **kosmetischer Art**. **Was konkret** muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? **Woran misst man**, ob er dieses Ziel erreicht hat? **Wer kontrolliert** das? **Welche Ressourcen** stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Kantonen und Gemeinden aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG hinausgehend braucht es eine **klare und grundsätzliche Verpflichtung des Bundes**, alle gesetzgeberischen Massnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, um Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten

³⁶ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 86ff.

³⁷ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12 und 52 b.

Zugang zu einer angemessen entlöhnten 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 entlöhnte 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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Auch das ist **dringend nötig** (siehe Ziff. 2), weshalb wir das Ziel unterstützen. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung **nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert** sind. Und zwar meistens **nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bösartig ausgrenzen will**. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung **vergessen wird, dass es Behinderungen gibt**. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht**, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüessen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergehalten (Abs. 1-3). Zudem **fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente**.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten** verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von **Art. 9 BehiG** ist **in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen** und **bedarf dringend einer Anpassung**. Der Vorschlag würde das **Verbandsbeschwerde- und Klagerecht** (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis **weitgehend einschränken** und die **Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte»** (Art. 9 Abs. 3 BehiG) **verunmöglichen**. Es droht, dass ein **bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument** der BehiG-Umsetzung **entfällt**.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüssen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «**auf Verletzung der Persönlichkeit** von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. **Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen**: So könnten Behindertenorganisationen **sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben**. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend **Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen** bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die **Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt**, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss **Art. 89 ZPO** verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht **nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen**. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁸ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von

³⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge zum Abs. 1

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Er ist mit dem Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag zum Absatz 2

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüessen. Insbesondere befürworten wir die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen**

vorgesehen, welche das **Erlernen, Erleben** und **Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Wir verweisen auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁹ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes⁴⁰ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.⁴¹ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴² Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴³

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der **Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG** mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen **weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug** gewährleistet. Die Behindertenorgani-

³⁹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

⁴⁰ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

⁴¹ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 16.

⁴² BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 9 and 10.

⁴³ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

sationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴⁴ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen** durchgeführt. Der **Kanton Genf** hat sogar **mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen** und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das **für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert**.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.

- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute im Wesentlichen **auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus

⁴⁴ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den **«invaliden» Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu per 1.1.2022) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind demnach bei der Weiterentwicklung der Bundesgesetzgebung stets mit zu berücksichtigen; entsprechend nehmen die Behindertenorganisationen seit 2000 an zahlreichen Vernehmlassungen Teil mit dem Ziel, diese Perspektive in den Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Bau-recht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴⁵

Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** und auf **allen Ebenen des föderalen Staates** aus. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von

⁴⁵ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren, im Vernehmlassungsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «**Programmen**» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben**. **Zuständig für die Verteilung** der Gelder nach Art. 74 IVG ist nach wie vor ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass **dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist**, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch **auf entsprechende Finanzierung angewiesen**.

Wir begrüssen in diesem Zusammenhang die **Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023**, mit den Behindertenorganisationen einen «**politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG**» zu führen.

Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch **Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV** gegeben. Aus unserer Sicht muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG **im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen**.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher **Grundlagen für die ergänzende Finanzierung** derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für **Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig**, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das **EBGB** konnte sich zuletzt **zweifelsohne positiv entwickeln**, insbesondere mit Bezug auf die **Behindertenpolitik** und ihre **Schwerpunktprogramme 2023-2026**. **Zwei wichtige Hindernisse** beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das EBGB **eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten**. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit seiner Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das **EBGB** im **Generalsekretariat des EDI** verankert. Im Gegensatz dazu ist das **Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann**, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein **Bundesamt**. Es gibt **keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie**. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um **aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen**.

- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die **Aufgaben des EGBG gewachsen** und zudem noch **komplexer** geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern **auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten**. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch **nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen**. Es ist **unabdingbar**, dass das **EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können** (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderung

- Das **EBGB soll ein Bundesamt** werden.
- Die **Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt** werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss **im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden**. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde **selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte**. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen **ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken»**, anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben

teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden, sollen *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt werden. Hierzu folgende Bemerkungen:

- **Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe** von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG **richtig**. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetzen»⁴⁶, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die **vorgeschlagene Formulierung** erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch **zu wenig durchdacht**. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt **schleierhaft, welche Bestimmungen** des BehiG, bzw. des VE-BehiG **konkret dazu beitragen** würden, **Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen**. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.

⁴⁶ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

b) sie in die Lage zu versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.

c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)⁴⁸

Art. 1a Gegenstand⁴⁹

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

² Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

Artikel 2

Nach Art. 2 VE-BehiG soll der Begriff «Mensch mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der «angemessenen Vorkehrung» aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das **Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit** gehört zu den **größten Mängeln des Vorentwurfs** (siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

Absatz 1

Gemäss den Erläuterungen zum VE-BehiG⁵⁰ soll in Art. 2 Abs. 1 die Definition von «Mensch mit Behinderungen» geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁵¹ Die **Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten**, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben den körperlichen, geistigen und psychischen Beeinträchtigungen auch die «**intellektuelle**» sowie die «**sensorische**» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen

⁴⁸ Falls der im VE-BehiG vorgeschlagene Abschnitt 3a bestehen bleibt.

⁴⁹ Inspiriert durch §2 Abs. 1 und 2 BRG BL.

⁵⁰ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵¹ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

Definition enthalten sind, beziehen sollen.⁵² Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Beeinträchtigungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Beeinträchtigung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Beeinträchtigung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken.⁵³ Der Begriff der psychischen Beeinträchtigung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings **klar festgehalten** werden, dass die **Grenzen zwischen diesen Kategorien fliessend sind**. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem **Ursprung der Beeinträchtigung** - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), «intellectuelle» (VE-BehiG) und «sensorielle» (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. incapacité «mentale» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. **Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.**

⁵² Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁵³ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass **Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht** gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese **individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist**, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen **zahlreiche Barrieren aufweist**, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. **Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK.** Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den **Erläuterungen auf Deutsch nicht nachvollziehbar, bzw. falsch**: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die **französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher** : « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

Absatz 6

Die **BRK** definiert den **Begriff der Diskriminierung** in **Art. 2 Abs. 3**. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksam-**

keit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall.⁵⁴ Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein **Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird**. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem **menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung** – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem **zweiten Schritt** die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus.** Wichtig: **Die BRK enthält neben diesem Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵⁵ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). **An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert.** Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein **Konstrukt, das kaum zu verstehen ist.** Es ist unter diesen Umständen **unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird.** Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehend Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens und von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 sowie 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkeh-

⁵⁴ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

⁵⁵ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

rungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?

- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

Anpassungsvorschläge

- **Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung**, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des **BRK-Begriffs der Diskriminierung** definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die **unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit**.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich **mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL**. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese **Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss** oder nicht.

Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüßen.

Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste **deutlich konkreter formuliert** werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach **Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK** klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die **Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können**. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen **nicht auf vorgefassten Meinungen** darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die **in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile** hingewiesen hat.
- die Massnahmen **kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln** ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen **immer wieder und regelmässig** ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu **analysieren**, zu **bewerten** und dementsprechend die **erforderlichen Massnahmen zu ergreifen**. Dieser Ausdruck anerkennt, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK **umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können**, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, **Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist**. Dies **schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen**.
- **Bund und Kantone** die von ihnen ausgewählten Massnahmen **begründen**, insbesondere hinsichtlich der **Prioritäten**. Ausserdem muss ein **Zeitplan mit Meilensteinen** für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von **Kontrollmechanismen** bewertet werden können. Schliesslich müssen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stehen. **Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen**; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Absatz 1^{bis}

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1^{bis} a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1^{bis} b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1^{bis} c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1^{bis} d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

Artikel 6

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2.

Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den **Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken**. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: **Wichtig, richtig und wird von uns sehr unterstützt!** Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer **grossen Rechtsunsicherheit** führen. Es ist vor diesem Hintergrund **nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird**.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- **Sehr zu begrüßen** ist, dass die **Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst**.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die **internationalen und nationalen Informatikstandards** einzuhalten.
- Der Entscheid, **im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig**. Auf **Gesetzesebene**, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, **welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind**, insbesondere auch mit Bezug auf die **Verständlichkeit der Information**.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den **Standard eCH-0059** und die international anerkannten **Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C** zu verweisen.
- Schliesslich muss **bezweifelt** werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des **elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce)** und der **Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen)** **ausreichend** sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und -Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte **Beschränkung** auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass **wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen** sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass **e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint** sind.

Artikel 6a

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, **kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden**. Ob dieser gewollt stärkerer Schutz greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, **soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung)**, zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist **nicht nachvollziehbar**, wieso der VE-BehiG **keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet**. Dieser gewährleistet einen **Kündigungsschutz** für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden **Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen**, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Absatz 4

Siehe Abs. 1

Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

Artikel 9b

Die vorgeschlagene Ergänzung ist sehr zu begrüßen, sie ist von zentraler Bedeutung. Sie muss **auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden**.

Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen oder der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) hat zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau **vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um den Verzicht, sie zu ergreifen, zu rechtfertigen**. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 4.3.

Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist **rein kosmetischer Natur**. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen**:

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH und Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der **Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung** ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser **zu oft vergessen wird**, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im **Zwei-Sinnes-Prinzip** zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Alla c.a. della Capo del Dipartimento federale dell'interno (DFI)

Per E-Mail a: ebgb@gs-edi.admin.ch

Lugano, 05 aprile 2024

Presa di posizione di atgabbes relativa alla *Revisione parziale della Legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (Legge sui Disabili, LDis)*

Stimata Signora Consigliera federale, gentili Signore e Signori,

con piacere rispondiamo alla consultazione relativa alla prevista revisione della Legge sui disabili LDis. Insieme alla Legge federale sull'Assicurazione per l'invalidità (LAI), questa è la legge federale più importante in materia di diritti delle persone con disabilità.

Per la prima volta dalla sua entrata in vigore nel 2004, sarà modificata in modo sostanziale. Tuttavia, invece di aprire la strada ad una piena partecipazione delle persone con disabilità nella nostra società, la presente revisione tenta solo di "riaggiustare" la legge sui disabili.

Con ogni probabilità, essa non contribuirà dunque a rafforzare i diritti delle persone con disabilità e, per alcuni aspetti, le proposte formulate peggiorerebbero addirittura la loro situazione. L'approccio non è costruttivo. Chiediamo dunque che la bozza preliminare venga rivista a fondo, anche alla luce dell'"Iniziativa per l'inclusione", che sarà presentata nell'autunno del 2024.

Atgabbes condivide e sostiene pienamente le posizioni espresse in maniera articolata, precisa e approfondita da Inclusion Handicap nella procedura di consultazione; presa di posizione che inviamo in allegato.

Come Associazione che rappresenta le persone con disabilità intellettiva e i loro familiari, auspichiamo inoltre che le seguenti rivendicazioni vengano prese in considerazione:

- Nella proposta di Legge in consultazione non viene citata la lingua facile, una modalità di comunicazione di fondamentale importanza per garantire alle persone con una disabilità intellettiva l'accesso alle informazioni; un presupposto per garantire il rispetto dei principi dell'inclusione e delle pari opportunità. Si rende attenti al fatto che la lingua facile è citata come forma di comunicazione nella Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità (Art. 2), anche in questo senso questa modifica è un passo obbligato nella revisione della LDis.

- Art. 2 cpv. 1: le terminologie utilizzate devono essere definite con chiarezza in modo da tenere conto delle specificità delle singole disabilità. In questo senso invitiamo caldamente ad un confronto approfondito con le Associazioni che rappresentano le persone con disabilità al fine di utilizzare termini corretti e rispettosi delle singole persone (cfr. allegato p. 30 e seguenti).

Ringraziamo in anticipo per la Sua attenzione.

Distinti saluti.

Per atgabbes



Cosimo Mazzotta

Presidente



Monica Lupi

Membro del Comitato Cantonale

Allegato: citato



Schweizerische Hämophilie-Gesellschaft
Association Suisse des Hémophiles
Associazione Svizzera Emofilia

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
CH-3000 Bern

Unterseen, 28.03.2024

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben am 8. Dezember 2023 das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG) eröffnet. Die SHG, die Patientenorganisation für Menschen mit angeborenen Gerinnungsstörungen, und Mitglied von Agile, bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme. Gerne äussern wir uns im Folgenden zu ausgewählten Punkten.

I. Allgemeine Bemerkungen

Seit Jahrzehnten setzt sich die SHG zusammen mit Agile für die Gleichstellung und Inklusion und gegen die vielfältigen Benachteiligungen und Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen ein. Vom Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG), das im Jahr 2004 in Kraft getreten ist, und von der zehn Jahre später ratifizierten [UNO-Behindertenrechtskonvention \(UNO-BRK\)](#) erhofften wir uns jeweils deutliche und rasche Fortschritte. Wesentliche Veränderungen sind für Menschen mit Behinderungen bisher aber kaum feststellbar. Im Jahr 2022 verdeutlichte dies auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen [Abschliessenden Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz](#). Der Bericht verweist auf Handlungsbedarf in allen Lebensbereichen von Menschen mit Behinderungen.

Die tatsächliche Gleichstellung ist somit noch lange nicht erreicht. Für viele Menschen mit Behinderungen ist ein selbstbestimmtes Leben in einer inklusiven Gesellschaft respektive eine volle und wirksame gesellschaftliche Teilhabe weiterhin nicht möglich.

Von der Teilrevision des BehiG erwarteten wir daher grundlegende Verbesserungen im Hinblick auf die Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Diese Erwartung wurde mit dem vom Bundesrat vorgelegten Gesetzesentwurf enttäuscht. Er sieht zwar punktuelle Verbesserungen vor: So soll der Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen in privaten Arbeitsverhältnissen und bei öffentlich angebotenen Dienstleistungen von Privaten gestärkt werden. Im Alltag von Menschen mit Behinderungen wird sich mit der Gesetzesrevision aber kaum etwas ändern; teilweise



würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar verschlechtern.

Besonders stossend ist dabei, dass der Bundesrat wesentliche Verpflichtungen der Schweiz im Hinblick auf die Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen kaum berücksichtigt. Dazu gehören Verpflichtungen aus internationalen Abkommen, vor allem der UNO-BRK. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kritisiert insbesondere die mangelnde Übereinstimmung der Schweizer Rechtsgrundlagen mit der UNO-BRK und empfiehlt der Schweiz ausdrücklich, eine entsprechende Harmonisierung vorzunehmen.¹ Nicht berücksichtigt wird auch die [Agenda 2030 \(u.a. Ziel 10\)](#) sowie – vor allem in Bezug auf Gebärdensprachen – Verpflichtungen, die in der Schweizerischen Bundesverfassung, in weiteren gesetzlichen Grundlagen oder in einem [Auftrag des Parlaments](#) begründet sind.

Forderungen

Die SHG fordert eine grundlegende, an die UNO-BRK und an weitere Menschen- und Grundrechte angepasste konzeptionelle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren, einschliesslich Organisationen von Menschen mit Behinderungen. Angesichts der Komplexität der Revision muss dafür die nötige Zeit eingeräumt werden.

Wie auch Inclusion Handicap in seiner Stellungnahme erwähnt, sollen dabei auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere beim IVG und beim IFEG). Der Schutz der Menschen- und Grundrechte von Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Lebensbereichen wird ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise weitgehend wirkungslos bleiben.

Zu berücksichtigen ist auch die politische Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Im Folgenden gehen wir kurz auf einzelne Artikel ein, bei welchen wir besonderen Anpassungsbedarf sehen. Wie oben erwähnt, erachten wir jedoch eine grundlegende konzeptionelle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs als dringend erforderlich, damit die Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen tatsächlich verbessert werden kann.

1 Zweck (Art. 1)

Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung der UNO-BRK dazu verpflichtet, «den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern» (Art. 1 UNO-BRK). Der Zweck des BehiG soll gemäss Art. 1 Abs. 2 des vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurfs (VE) des teilrevidierten BehiG aber nach wie vor primär auf einzelne Lebensbereiche begrenzt bleiben. Ergänzend zu den bisher im BehiG genannten Bereichen, in denen die Teilhabe erleichtert werden soll (Pflege von sozialen Kontakten, Aus- und Weiterbildung sowie Erwerbstätigkeit), sollen neu zwar auch die freie Wahl der Wohnform und der Zugang zu Dienstleistungen ausdrücklich erwähnt werden. Die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche ist aber nicht nachvollziehbar. Wie in Teil IV erläutert wird, ist abgesehen

¹ [Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, Ziff. 7 und 8.](#)



davon auch unklar, wie das BehiG konkret dazu beitragen würde, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen.

Gleichzeitig fehlt im Zweckartikel auch ein grundsätzlicher Bezug zur Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen.

Forderungen

Die SHG fordert eine auf die UNO-BRK gestützte Formulierung des Zwecks des BehiG (Art. 1 VE-BehiG). Das BehiG soll die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen sowie ihre Teilhabe an der und Inklusion in die Gesellschaft fördern. Es soll Menschen mit Behinderungen eine selbstbestimmte Lebensführung gewährleisten und sie davor schützen, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden (vgl. z.B. §1 des [Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen](#) des Kantons Basel-Stadt).

Ausserdem fordern wir eine Konkretisierung des Gegenstands des Gesetzes (siehe dazu den Vorschlag in der Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 7, Kurzbemerkungen zu Art. 1).

2 Begriffe «Menschen mit Behinderung», «Diskriminierung» und «Benachteiligung» (Art. 2, 6 und 6a)

Menschen mit Behinderungen

Gemäss VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderungen» angepasst werden (Art. 2 Abs. 1). Diese Anpassung begrüssen wir grundsätzlich. Wir weisen jedoch in Anlehnung an die Stellungnahme von Inclusion Handicap darauf hin, dass es nicht nachvollziehbar ist, wie unter anderem die Begriffe «intellektuelle Behinderung» (neu hinzugefügt) und «geistige Behinderung» (unverändert) unterschieden werden (analog in der französischen Version).

In der Botschaft zum BehiG-Entwurf soll zudem klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen den verschiedenen Kategorien von Behinderungen fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung – zum Beispiel Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall – für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.

«Diskriminierung» und «Benachteiligung»

Die durch die Teilrevision angestrebte, dringend notwendige Verbesserung des Diskriminierungsschutzes von Menschen mit Behinderungen kann mit den vorgeschlagenen Anpassungen nicht erreicht werden. Zum einen soll dieser Schutz nur im Einzelfall greifen (es fehlen konkrete objektivrechtliche Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumente) und das Verbandsbeschwerderecht soll nur noch bei Verletzungen der Persönlichkeit geltend gemacht werden können (siehe Kap. 3 und 4 unten). Zum anderen sollen sowohl der Begriff «Diskriminierung» als auch der Begriff «Benachteiligung» im Gesetz verwendet werden, wobei die Abgrenzung der beiden Begriffe nicht geklärt und der Begriff «Diskriminierung» nicht im Gesetz, sondern erst auf Verordnungsstufe definiert wird.² Die Definition des Begriffs «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe weicht zudem entscheidend vom verfassungsrechtlichen Diskriminierungsbegriff sowie vom

² [Art. 2 lit. d BehiV](#): «Diskriminieren (Art. 6 und 8 Abs. 3 BehiG): Behinderte besonders krass unterschiedlich und benachteiligend behandeln mit dem Ziel oder der Folge, sie herabzuwürdigen oder auszugrenzen».



Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 UNO-BRK ab. Daraus resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchenden sowie rechtsanwendenden Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet. Wie Inclusion Handicap in seiner Stellungnahme festhält, bleiben sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das BehiG weit hinter den Anforderungen der UNO-BRK zurück. Unter anderem hält das Bundesgericht konstant fest, dass Art. 8 Abs. 2 BV keinen Anspruch auf die Herstellung faktischer Gleichheit beinhalte. Der Diskriminierungsbegriff wird vom Bundesgericht sehr restriktiv ausgelegt. Eine Person, die wegen Diskriminierung klagt, kann nicht verlangen, dass diese unterlassen wird oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Diese Beschränkungen lassen sich nicht mit Art. 2, 5 und 9 der UNO-BRK vereinbaren.

Solange auf Basis einer restriktiven Begriffsauslegung keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch weiterhin keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Das zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich auch zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Diskriminierungsschutz bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Auch die vom Bundesrat geplanten Anpassungen, die grundsätzlich begrüssenswert sind (Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1) werden dadurch ins Leere laufen.

Anpassungsvorschläge

Die SHG unterstützt die Forderungen und Anpassungsvorschläge zu Art. 2 VE-BehiG in der Stellungnahme von Inclusion Handicap:

Art. 2, Abs. 1:

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

In Bezug auf die Begriffe «Diskriminierung» und «Benachteiligung» plädieren wir insbesondere für die von Inclusion Handicap vorgeschlagene Variante 1, bei welcher der Begriff «Diskriminierung» entfallen würde und nur noch der Begriff «Benachteiligung» verwendet würde, der inhaltlich mit der UNO-BRK (Art. 2 Abs. 3 und Art. 5) übereinstimmen muss. Auf eine parallele Verwendung der Begriffe «Benachteiligung und «Diskriminierung soll somit verzichtet werden.

Falls diesem Vorschlag nicht gefolgt wird und der Begriff «Diskriminierung» weiterhin verwendet wird, ist dieser im BehiG (das heisst auf Gesetzesstufe) im Sinne der UNO-BRK (Art. 2 Abs. 3) präzise zu definieren.

Diese Anpassungen sind dringend notwendig, damit das Gesetz an Klarheit gewinnt, die Rechtssicherheit erhöht und der Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen ausgeweitet wird.

3 Angemessene Vorkehrungen (Art. 2, 6, 6a und 12a) und Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12)

Gemäss Vorschlag des Bundesrats sollen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen unter anderem dadurch «verhindert, verringert oder beseitigt» werden, dass private Dienstleistende und Arbeitgebende «angemessene Vorkehrungen» treffen müssen (Art. 6 und 6a VE-BehiG). Darunter versteht er «erforderliche und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unzumutbare Belastung darstellen» (Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG). Dabei gilt das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Ein Gericht, das beurteilen muss, ob eine Benachteiligung beseitigt werden muss oder nicht, bewertet das Verhältnis zwischen dem erwarteten Nutzen für Menschen mit Behinderungen und wirtschaftlichen



Interessen respektive Aufwänden von Unternehmen, Umwelt-, Natur- und Heimatschutzinteressen oder Sicherheitsanliegen (Art. 11 Abs. 1 BehiG).

Im vom Bundesrat vorgesehenen neuen Artikel 12a soll präzisiert werden, dass das Gericht bei der Interessenabwägung vor allem Kriterien berücksichtigen soll, die das Unternehmen betreffen (unter anderem dessen Grösse und finanzielle Möglichkeiten). Ausserdem gilt es, die Rechte und Freiheiten Dritter zu beachten. Nicht erwähnt werden spezifische Interessen von Menschen mit Behinderungen und die Frage, ob mit der Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, Menschen - und Grundrechte verletzt werden. Wenn Menschen mit Behinderungen auf längerfristige, regelmässig wiederkehrende Leistungen angewiesen sind, um gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben zu können und dafür keine oder ungenügende sozialversicherungsrechtlichen oder anderen Leistungen beanspruchen können, oder wenn dazu einmalig grössere Investitionen erforderlich sind³ würde die Interessenabwägung gemäss Vorschlag des Bundesrats aufgrund der erhöhten Kosten meist zu Ungunsten der betroffenen Personen ausfallen. Vor allem auch im Zusammenhang mit der fehlenden Konkretisierung von objektivrechtlichen Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumenten können die vorgesehenen Regelungen damit auch kaum einen Anstoss dafür darstellen, dass zum Beispiel Arbeitsumfelder längerfristig und nicht nur im Einzelfall inklusiv ausgestaltet würden, wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht (S. 12) annimmt.

Forderungen

Die SHG fordert einen Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.

Weiter erachten wir es als zentral, dass Gerichte bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12) respektive der Interessenabwägung gemäss dem neu vorgesehenen Art. 12a zu den «angemessenen Vorkehrungen» auch die spezifischen Interessen von Menschen mit Behinderungen umfassend und auf der Grundlage der UNO-BRK⁴ berücksichtigen müssen (vgl. dazu zum Beispiel das [Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen](#) des Kantons Basel-Stadt, §7).

Weiter ist zu ergänzen, dass auch (getroffene oder nicht getroffene) Massnahmen und Planungen von Gemeinwesen und Privaten zum Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen bei der Abwägung berücksichtigt werden müssen. Damit soll verhindert werden, dass noch Jahre nach der Inkraftsetzung eines Gesetzes mit zu hohen Kosten argumentiert werden kann, um diese zu vermeiden (vgl. ÖV und Bau), obwohl nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermieden werden können, wenn die Barrierefreiheit in einem Prozessablauf rechtzeitig berücksichtigt würde (vgl. dazu auch die Position von Inclusion Handicap).

Zu prüfen ist auch die Verfügbarkeit öffentlicher Mittel oder Unterstützungsmöglichkeiten zum Ausgleich von Kosten, die als unverhältnismässig beurteilt werden, aus objektivrechtlicher Sicht jedoch getragen werden müssen.⁵

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird (vgl. Kap. 2 oben), muss zudem bei Art. 6 Abs. 2 sowie 6a Abs. 2 jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1». Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden – zum Beispiel durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen

³ Zum Beispiel für ein Angebot an Gebärdensprachdolmetschenden bei der Arbeit oder bei politischer Tätigkeit, für Höranlagen in öffentlichen Gebäuden, Übersetzungen in leichte Sprache, Angebote an Supported Employment und Supported Education, Angebote an ambulanter Wohnunterstützung etc.

⁴ Vgl. auch UNO-BRK, Art. 2: Diese definiert «Diskriminierung aufgrund von Behinderung» als jede Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Geniessen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird. Sie umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschliesslich der Versagung angemessener Vorkehrungen.

⁵ Siehe zum Beispiel die [europäische Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie](#) (Präambel, Ziff. 21) in Bezug auf Beschäftigung und Beruf.



hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4 Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (Art. 9)

Unter anderem die im Jahr 2015 durchgeführte Evaluation des BehiG zeigte, dass der Rechtszugang für Betroffene trotz unentgeltlichem Verfahren schwierig und die Durchsetzungsinstrumente schwach sind.⁶ Ausserdem gilt das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht, welches diese Situation entschärfen sollte, nicht in allen Bereichen des BehiG. Zwar soll es gemäss Bundesratsvorschlag auf den Bereich Arbeit ausgedehnt werden. In Bezug auf die Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen (Art. 9 VE-BehiG) beabsichtigt der Bundesrat jedoch, die Beschwerdegründe auf Konstellationen zu reduzieren, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Im Kontext des öffentlichen Verkehrs, des Baus oder der Dienstleistungen ist dies kaum je der Fall. Behindertenorganisationen könnten somit sogar bei eindeutiger Verletzung technischer Vorschriften über die Zugänglichkeit von Bauten oder digitalen Dienstleistungen kaum mehr Beschwerde erheben, wodurch ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfallen würde.

Forderung

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist dringend anzupassen – vor allem ist in Abs. 1 die Formulierung «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen» unbedingt zu verwerfen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte (für Details und Anpassungsvorschläge siehe die Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 4.5).

5 Einbezug von Menschen mit Behinderungen (Art. 5 Abs. 1^{bis})

Mit der Ratifizierung der UNO-BRK hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung und Umsetzung unter anderem von Rechtsvorschriften und in anderen Entscheidungsprozessen vor allem über Fragen, die sie unmittelbar betreffen, über die sie vertretenden Organisationen zu konsultieren und aktiv einzubeziehen (vgl. Präambel, lit. o) und Art. 4 (3) UNO-BRK). An diese Verpflichtung erinnert auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Er kritisiert die «mangelnde Einbindung von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, einschliesslich verschiedener Organisationen von Menschen mit Behinderungen, in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze, politische Massnahmen und Programme (...)» und empfiehlt, Mechanismen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zu stärken, um eine wirksame Unterstützung und Konsultation verschiedener Organisationen von Menschen mit – allen Arten von – Behinderungen «bei der Gestaltung, Berichterstattung und Überwachung von Rechtsvorschriften und politischen Massnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens und der Ziele für nachhaltige Entwicklung sicherzustellen».⁷ Behindertenorganisationen sollten systematisch und offen kontaktiert, konsultiert und in sinnvoller Weise rechtzeitig einbezogen werden.⁸

Es ist für uns auch vor diesem Hintergrund unverständlich, dass der Bund darauf verzichtet hat, Organisationen von Menschen mit Behinderungen respektive deren spezifische Expertise und Anliegen rechtzeitig in die Weiterentwicklung eines der für sie wichtigsten Gesetze einzubeziehen.⁹

⁶ Egger et al., 2015, S. 383-384.

⁷ [Abschliessende Bemerkungen](#) zum Initialstaatenbericht der Schweiz, Ziff. 9 und Ziff. 10.

⁸ General Comment No. 7, Anm. 39.

⁹ Dies, obwohl in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Wallis und Genf bereits entsprechende Erfahrungen gemacht wurden und gute Beispiele vorhanden wären, auf die man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG hätte zurückgreifen können.



Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt die in der UNO-BRK verankerte Verpflichtung nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt aber zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist, dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können.

Zwar wurden im Rahmen der BehiG-Teilrevision einzelne Vertreter*innen von Behindertenorganisationen (darunter auch Agile) bei einer sogenannten Regulierungsfolgenabschätzung, für die ein externes Büro (BSS) beauftragt wurde, befragt. Die Bereiche, in denen das BehiG angepasst werden soll, hat der Bundesrat zu diesem Zeitpunkt aber bereits vorgegeben (Arbeit, Zugang zu Dienstleistungen und Gebärdensprachen).¹⁰ Von einem Einbezug in Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze kann daher nicht die Rede sein.

Im teilrevidierten BehiG sieht der Bundesrat in Art. 5 einen neuen Absatz 1^{bis} vor, der Bund und Kantone dazu verpflichten soll, Menschen mit Behinderungen bei der Festlegung von Massnahmen in angemessener Form einzubeziehen. Diese gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug von Menschen mit Behinderungen begrüssen wir grundsätzlich sehr. Aus dem vorgeschlagenen Artikel wird jedoch nicht ersichtlich, bei welchen Prozessen dieser Einbezug vorgesehen ist und wie dieser ausgestaltet werden muss. Es fehlen vor allem zentrale Angaben zu den Anforderungen, welche die UNO-BRK an einen solchen Einbezug stellt.

Forderungen

In Art. 5a Abs. 2 BehiG muss konkreter und verbindlicher formuliert werden, wie der Einbezug von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen auszugestaltet ist und welchen Anforderungen dieser Einbezug genügen muss. Wir empfehlen, die Formulierung gemäss Anpassungsvorschlag in der Stellungnahme von Inclusion Handicap zu übernehmen (Kap. 7, Kurzbemerkung zu Art. 5).

Zu beachten sind dabei Artikel 4 (3) und Artikel 33 (3) der UNO-BRK sowie der [General Comment No. 7 \(2018\)](#) über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Die Vertragsstaaten sollen unter anderem sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen «nicht nur als reine Formalität respektive symbolisch für die Konsultation angehört werden. Sie sollen die Ergebnisse solcher Konsultationen berücksichtigen und sie in den getroffenen Entscheidungen widerspiegeln».¹¹

In Anlehnung an die Evaluation 2015 empfehlen wir auch [die Schaffung einer](#) ausserparlamentarischen Eidgenössischen Kommission für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen mit einer angemessenen Vertretung von Direktbetroffenen zur kooperativen Weiterentwicklung der Behindertenpolitik¹² (vgl. auch Eidg. Kommissionen für Frauenfragen oder gegen Rassismus).

Zentral für die SHG ist, dass die Stimmen der aktuell rund 1,7 Millionen Menschen mit Behinderungen in der Schweiz frühzeitig in Entscheidungsprozesse einbezogen und in ihrer Vielfalt gehört werden. Generell muss die Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf Verwaltungsebene stärker strukturell verankert werden. Menschen mit Behinderungen müssen ihre spezifische Expertise einbringen können: Diese ist wesentlich dafür, dass die Schweiz die zentralen Bestimmungen der UNO-BRK erfolgreich umsetzen kann und die Gesetzesvorlagen sowie weitere Verwaltungsgrundlagen und Massnahmen die nötige Legitimität erhalten.

¹⁰ Vgl. [Liechti et al., 2023](#), S. 11..

¹¹ Vgl. [General Comment Nr. 7, Anm.48](#) (Übersetzung Agile).

¹² [Egger et al., 2015](#), S. 383.



6 Arbeit, Dienstleistungen, Bildung und Baubereich (8a, Art. 6 Abs. 3, Art. 20, Art. 3)

Wie in Teil IV (Kap. 8) unten erwähnt wird, fehlen für verschiedene (Lebens-)Bereiche zentrale Bestimmungen – unter anderem für die Bereiche Arbeit, Wohnen, Dienstleistungen, Bildung, ÖV sowie Bauten und Anlagen.

Forderungen

Im Hinblick auf Anpassungen von bestehenden oder neu vorgesehenen Artikeln im vorgeschlagenen Gesetzesentwurf schliessen wir uns den Anpassungsvorschlägen von Inclusion Handicap an (vgl. die entsprechenden Kurzbemerkungen in Kap. 7 ihrer Stellungnahme). Insbesondere unterstützen wir die Forderungen zu den Rechtsansprüchen bei Arbeitsverhältnissen (Art. 8a), die digital angebotenen Dienstleistungen (Art. 6 Abs. 3) und die Hochschulbildung (Art. 20).

In Bezug auf den Geltungsbereich des BehiG (Art. 3 BehiG) im Baubereich fordern wir dessen Erweiterung auf bestehende Bauten und Anlagen, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen und auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m².

III. Gebärdensprachen

Im Hinblick auf die Anerkennung, die Förderung und den Schutz der Gebärdensprachen verweisen wir auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbunds (SGB), die wir vollumfänglich unterstützen.

Insbesondere weisen wir darauf hin, dass die Verwendung einer eigenen Sprache nicht im BehiG geregelt werden sollte. Diese Tatsache berücksichtigt auch die im Jahr 2022 vom Parlament deutlich angenommene Motion [Anerkennung der Gebärdensprache durch ein Gebärdensprachegesetz](#). Die Motion wird mit den geplanten Änderungen im Rahmen des BehiG nicht ansatzweise umgesetzt. **Der Bundesrat missachtet damit den Willen des Parlaments: Die Motion verlangt explizit sowohl die Anerkennung als auch die Förderung der Gebärdensprachen. Indem der Bundesrat die Gebärdensprachen in Art. 12b VE-BehiG rein deklaratorisch anerkennen und sich in Art. 12c VE-BehiG auf einen unverbindlichen Förderauftrag begrenzen will, beschränkt er sich auf reine Symbolpolitik.** Auch für die SHG ist offenkundig, dass dadurch weder zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen noch eine tatsächliche Verbesserung der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Personen erreicht werden können. Der Bundesrat ignoriert vor allem den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen.

Ebenfalls unberücksichtigt lässt der Bundesrat die Erkenntnisse aus dem im Jahr 2021 publizierten [Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#).

Auch internationale Verpflichtungen lässt der Bundesrat ausser Acht: So verlangt zum Beispiel die UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) unter anderem Barrierefreiheit und Zugang zu Informationen sowie zu einem inklusiven Bildungssystem und zu Arbeit.¹³ Im Jahr 2022 verwies der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens diesbezüglich auf wesentliche Lücken und formulierte entsprechende Empfehlungen.¹⁴

¹³ [UNO-BRK](#), Art. 9, Art. 21, Art. 24, Art. 27, Art. 30.

¹⁴ Vgl. [Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen](#), Ziff. 28a, 41, 42a, c, 47b, 58b.
Schweizerische Hämophilie-Gesellschaft SHG | Association Suisse des Hémophiles ASH
co-working-space | Scheidgasse 48 | 3800 Unterseen | 079 789 38 38 | administration@shg.ch | www.shg.ch



Forderungen

Damit sich die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich und nachhaltig verbessert und ihre Rechte garantiert werden, fordern wir die konsequente Umsetzung der [Motion 22.3373 «Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz»](#) unter [Berücksichtigung des Postulatsberichts](#) zur rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen, des [Gutachtens](#) von Prof. Pärli zu den entsprechenden Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprachen auf Gesetzesstufe sowie der relevanten internationalen Verpflichtungen (UNO-BRK, Agenda 2030, Kinderrechtskonvention). Gemeinsam mit dem SGB fordern wir:

- 1) Konkrete, verbindliche Regelungen in einem eigenen Gebärdensprachengesetz zur *Förderung der Gebärdensprachen* als eigenständige Sprachen¹⁵ in sämtlichen Lebensbereichen auf Bundes- und Kantonebene. Dazu zählen zum Beispiel:
 - Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache (Gebärdensprachdolmetschende, Gebärdensprachlehrpersonen und Gebärdensprachübersetzende) und damit verbundene finanzielle Beteiligung des Bundes¹⁶
 - Förderung des Gebärdenspracherwerbs von gehörlosen und hörbehinderten Kindern im vorschulischen Alter sowie von nahen Angehörigen
 - Förderung eines bilingualen-bimodalen Bildungsmodells (in Gebärdens- und Lautsprache) für gehörlose und hörbehinderte Schüler*innen, um ihnen eine altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder zu ermöglichen
 - Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen
 - Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur
 - Verbindliche Garantien zur Sicherstellung der Aufrechterhaltung und des Ausbaus des Fernsehangebots in Gebärdensprachen
 - Förderung der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserte statistische Erhebungen
 - Berücksichtigung der auf verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlagen basierenden Verpflichtungen der Kantone¹⁷ und der entsprechenden Koordinationsbedarfe
 - Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt
 - Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdens- in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt
- 2) Konkrete, verbindliche *gleichstellungsrechtliche* Regelungen auf Gesetzesstufe (in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen) zur Umsetzung von Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen in allen Lebensbereichen. Diese Regelungen betreffen vor allem die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen sowie konkrete Gleichstellungsmassnahmen, die den Zugang zu und die Finanzierung des Einsatzes von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden gewährleisten (für Details siehe Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbunds (SGB)).

¹⁵ Auch der Bundesrat weist in seinem [Postulatsbericht \(S. 48\)](#) darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind."

¹⁶ Vgl. auch [Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen](#), Ziff. 42a.

¹⁷ Vgl. [Bundesverfassung](#) Art. 8 Abs. 2 und 4, Art. 11, Art. 18, Art. 19, Art. 69 Abs. 2 und Art. 70 Abs. 3.



IV. Fehlende Bestimmungen

7 Allgemeine Bemerkungen

Mit der Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) und im Rahmen der Agenda 2030 verpflichtete sich die Schweiz zur Förderung der Teilhabe und zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen.¹⁸ Dies bedingt, dass sich Strukturen und Systeme so verändern, dass Barrieren und Benachteiligungen systematisch und nachhaltig abgebaut werden. Der Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall – verbunden mit der Verpflichtung, Benachteiligungen zu beseitigen respektive angemessene Vorkehrungen zu treffen – ist unabdingbar. Sie reicht für eine nachhaltige Förderung der Gleichstellung und Inklusion jedoch nicht aus. Gemeinwesen und Private müssen proaktiv und an der Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen orientiert Massnahmen ergreifen, um ihre Gleichstellung umzusetzen, sie vor Diskriminierung zu schützen, ihnen ein selbstbestimmtes Leben und die Übernahme von Verantwortung dafür zu ermöglichen und die Gesellschaft inklusiver zu gestalten – unabhängig davon, ob eine Person mit Behinderung ihre Rechte geltend macht. Die Klausel in Art. 5 Abs. 1 mit dem vagen, unverbindlichen Hinweis, dass Bund und Kantone Massnahmen zur Beseitigung, Verringerung oder Verhinderung von Benachteiligungen ergreifen sollen, genügt dafür nicht (vgl. hierzu auch die Anpassungs- und Ergänzungsvorschläge in der Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 7, Kurzbemerkungen zu Art. 5).

Weiter soll das BehiG gemäss Vorschlag des Bundesrats wie erwähnt auch nach der Teilrevision primär auf einzelne Lebensbereiche begrenzt bleiben. Auch wenn nachvollziehbar ist, dass mit der Teilrevision nicht alle Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der UNO-BRK angegangen werden können, ist der thematische Fokus deutlich zu eng. Gleichzeitig fehlen auch in den genannten Lebensbereichen wesentliche Regelungen, die zu tatsächlichen Verbesserungen führen könnten. Zudem wird das neu eingeführte Instrument der angemessenen Vorkehrungen nicht genügen, um das Problem der Zugänglichkeit zum Beispiel zum Arbeitsmarkt im Einzelfall lösen zu können: Spätestens bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit wird ein Gericht in aller Regel zum Schluss kommen, dass zum Beispiel die benötigte Assistenz nicht gewährleistet werden kann (vgl. Teil II, Kap. 3).

Damit nachhaltige strukturelle Veränderungen möglich werden, sind für alle Lebensbereiche konkrete objektiv-rechtliche Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumente erforderlich (inklusive Zielvorgaben, Kontrollmechanismen und Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung). Neben den notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen müssen kontinuierlich politische und Verwaltungsmassnahmen ergriffen und dafür alle verfügbaren Mittel ausgeschöpft werden (einschliesslich einer Mittelumschichtung), um die Gesellschaft und ihre Teilbereiche insgesamt zugänglicher zu machen.

Das BehiG fokussiert ausserdem stark auf die physische respektive technische und kommunikative Zugänglichkeit, die für viele Menschen mit Behinderungen zwar unbestritten zentral ist. Andere Aspekte wie etwa die persönliche Freiheit und Sicherheit der Person, der Schutz vor Gewalt oder die unterstützte Entscheidungsfindung, die zum Beispiel auch für Menschen mit kognitiven und psychischen Behinderungen oder neurodiverse Menschen besonders relevant sein können, bleiben weitgehend unberücksichtigt, obwohl das Gesetz auch für diese Personen gelten soll.

Weiter sollen gemäss Vorschlag des Bundesrats Bund und Kantone bei der Ergreifung von Massnahmen den unterschiedlichen Behinderungen wie auch den zusätzlichen Herausforderungen von Frauen mit Behinderungen Rechnung tragen (Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG). Dabei geht es laut erläuterndem Bericht des Bundesrats «sowohl darum, die unterschiedlichen Bedürfnisse von

¹⁸ Vgl. u.a. [UNO-BRK](#) (Originalversion), Art. 3, Art. 19, Art. 24 sowie [Agenda 2030, u.a. Ziel 10](#).



Menschen mit Behinderungen widerzuspiegeln, als auch und vor allem darum, die Vielfalt als wesentlichen Bestandteil des sozialen Zusammenhalts zu erkennen.»

Im Gesetzesvorschlag ist diese Absicht jedoch kaum erkennbar, obwohl sowohl der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen¹⁹ wie auch die BehiG-Evaluation 2015²⁰ zum Beispiel im Hinblick auf Menschen mit psychosozialen oder kognitiven Behinderungen auf diesbezügliche Mängel verweisen. In seinen abschliessenden Bemerkungen stellt der UNO-Ausschuss zudem mit Besorgnis fest, dass Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter im Bereich Behinderungen und zur Förderung der Rechte von Frauen und Mädchen mit Behinderungen in der Gesetzgebung und Politik fehlen.²¹

8 Lücken in verschiedenen (Lebens-)Bereichen

Was die verschiedenen (Lebens-)Bereiche betrifft, so bestehen beispielsweise in folgender Hinsicht Lücken:

Wohnen

Im Zweckartikel soll zwar neu festgelegt werden, dass Menschen mit Behinderungen insbesondere auch ihre Wohnform wählen können. Die freie Wahl der Wohnform und des Wohnorts wird von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen seit Jahrzehnten eingefordert (aktuell auch im Rahmen der [Inklusions-Initiative](#)). Gemäss Vorschlag des Bundesrats soll sich durch die Teilrevision des BehiG dahingehend aber nichts ändern: Es soll wie bisher lediglich die physische Zugänglichkeit von neu zu bauenden oder zu erneuernden Wohngebäuden mit mehr als acht Wohneinheiten (Art. 3c BehiG) berücksichtigt werden. Ausserdem verweist der Bundesrat auf allfällige, mit dem Wohnen verbundene Programme des Bundes (Art. 16 BehiG). Die Finanzierung des Wohnens soll zudem weiterhin stark auf ein Leben in einer Institution ausgerichtet bleiben.

Erforderlich sind jedoch verbindliche Regelungen für den Bereich der ambulanten Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen respektive deren Finanzierung, die viele Menschen mit – auch kognitiven oder psychischen – Behinderungen für ein selbstbestimmtes Leben im eigenen zuhause zwingend benötigen würden.

Arbeit

Der Arbeitsmarkt kann mit den vorgesehenen Regelungen insgesamt ebenfalls kaum zugänglicher gestaltet werden. Vor allem fehlen angemessen entlohnte Erwerbstätigkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt und damit einhergehende Fördermassnahmen (etwa die Sicherstellung von persönlicher Assistenz, Gebärdendolmetschung, Übersetzung in Schrift- oder leichte Sprache), die allenfalls nötig sind, um einer Arbeit nachzugehen, sowie Vorgaben für Arbeitgebende (vgl. beispielsweise die Gesetzgebungen Deutschlands und Österreichs, in denen Unternehmen ab einer bestimmten Grösse einer Quotenpflicht unterliegen, das heisst, zu einem Mindestprozentsatz der Gesamtbelegschaft Menschen mit Behinderungen anstellen müssen²²).

Dabei mangelt es vor allem an Regelungen und Massnahmen, um Arbeitsumfelder auch unabhängig von Einzelfällen inklusiver zu gestalten (Stichwort Inclusive Job Design). Aber auch in Einzelfällen werden die entsprechenden Lücken nicht ausgeglichen werden können, da angemessene Vorkehrungen aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips in aller Regel nicht getroffen werden können (vgl. Teil II, Kap. 3). Der Bund muss daher dazu verpflichtet werden, alle gesetzgeberischen Massnahmen (auch im Rahmen des IVG und des IFEG) zu ergreifen, die geeignet sind, um Menschen

¹⁹ Vgl. [Abschliessende Bemerkungen](#), u.a. Ziff. 29-32, 47-50, 56.

²⁰ [Egger et al., 2015](#), S. 50, S. 183-187, S. 202, S. 212, S. 368.

²¹ Vgl. [Abschliessende Bemerkungen](#), Ziff. 13.

²² [Egger et al., 2015](#), S. 352-353, 389.



mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zu einer angemessen entlohnten Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen, einschliesslich der erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Darüber hinaus soll der Bund dazu verpflichtet werden, zusammen mit den Kantonen Mehrjahrespläne zu erstellen, um erwerbslose oder in Institutionen²³ tätige Menschen mit Behinderungen kontinuierlich dabei zu unterstützen, im regulären Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Dafür braucht es Zielvorgaben, Förderprogramme, Mittelumrichtungen, Job-Coaching, Beratung, Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgebende und weitere Massnahmen, einschliesslich solcher, die speziell auf die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen mit Behinderungen abzielen.

Dienstleistungen

Wie oben erwähnt (vgl. Teil II, Kap. 2), fehlt es im Vorschlag des Bundesrats an Klarheit in der begrifflichen Konzeption von Diskriminierung, weshalb Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen voraussichtlich nicht besser vor Diskriminierung geschützt werden.

Weiter mangelt es auch in Bezug auf Dienstleistungen an klaren objektivrechtlichen Verpflichtungen mit konkreten Zielvorgaben und Kontrollinstrumenten, die sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen diese gleichberechtigt und autonom beanspruchen können. Wer öffentliche Dienstleistungen anbietet, sollte dazu verpflichtet werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

Bildung

In Bezug auf die Bildung fehlt eine Konkretisierung von verbindlichen objektivrechtlichen Verpflichtungen sowohl für die Gewährleistung einer inklusiven Grundschulbildung als auch in Bezug auf die benötigten Unterstützungs- oder Ausgleichsmassnahmen während einer beruflichen Grundausbildung, einer Hochschul- oder einer Weiterbildung für Menschen mit allen Formen von Behinderungen. In Art. 20 BehiG fehlt ein klarer Hinweis auf die notwendige Umsetzung einer inklusiven Bildung durch die Kantone.

Die UNO-BRK legt in [Art. 24](#) unmissverständlich fest, dass die Vertragsstaaten sicherstellen sollen, dass «Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden (...).» Die Schweiz solle unter anderem sicherstellen, dass «Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden.»

Gemäss Vorschlag des Bundesrats soll Art. 20 BehiG weiterhin lediglich darauf hinweisen, dass die Kantone «soweit dies möglich ist (...) mit entsprechenden Schulungsformen die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in die Regelschule» fördern sollen. Auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen weist in seinen abschliessenden Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz jedoch klar auf die Notwendigkeit hin, ein Recht auf inklusive Bildung einzuführen und zu verhindern, dass «Kinder mit Behinderungen in die Sonderschulen abgeschoben werden, und dass ihr Recht auf inklusive Bildung gewahrt bleibt».

²³ Vgl. IFEG, Art. 3 Abs. 1 lit a oder c



Bildung muss inklusiv und zugänglich sein, wofür angemessene Vorkehrungen getroffen werden sollen.

Öffentlicher Verkehr

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs, in dem trotz 20-jähriger Frist die Barrierefreiheit noch immer nicht erreicht wurde, verpasst es der Bundesrat, neue Regulierungsschritte – einschliesslich einer neuen Frist mit Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung – vorzusehen.

Diesbezüglich schliesst sich die SHG der Stellungnahme von Inclusion Handicap an: Wir erachten eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines hindernisfreien öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030 ebenfalls als angemessen, damit Menschen mit Behinderungen wie alle anderen auch den öffentlichen Verkehr spontan und autonom nutzen können. Dafür braucht es eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen, griffige Kontrollen der Zielerreichung sowie damit verbundene Sanktionsmöglichkeiten. Dies erfordert eine gesetzlich verankerte Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr, wobei Kantone und Gemeinden mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden müssen.

Das Gesetz und die damit verbundene Verordnung sollen ausserdem für alle in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen und nicht nur für konzessionierte Unternehmen gelten. In den Nachfolgeregelungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs muss auch der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderungen nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinne-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Für die SHG ist der hindernisfreie und unabhängige Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln sowie zu Bauten und Anlagen eines der Schlüsselemente für die Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen, insbesondere für den Zugang zum Wohnen und zum Arbeitsmarkt, aber auch zu anderen Orten des gesellschaftlichen Lebens. Es ist auch wichtig zu betonen, dass zum Beispiel die Bereitstellung von öffentlichen Verkehrsmitteln, die nach den Grundsätzen des universellen Designs entwickelt werden, die Mobilität aller Nutzenden erleichtert, vor allem auch von älteren Menschen, Personen mit Kinderwagen, Kleinkindern oder Personen, die mit sperrigem Gepäck unterwegs sind.

Weitere Bereiche

Weitere, vom UNO-Ausschuss festgestellte Lücken betreffen zum Beispiel auch die Bereiche Freiheit und Sicherheit der Person bzw. Schutz vor Gewalt, Gesundheit, Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, Kultur, Freizeit und Sport, Zivil- und Strafrecht oder Aufenthalt und Niederlassung von Ausländer*innen. Weiter mangelt es an Instrumenten zur Erhebung der relevanten statistischen Daten über Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und an Forschung in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen.

Ein Mangel besteht ausserdem in der Sicherstellung der Finanzierung von Peer-Unterstützung/-Coaching in den Bereichen Sozial- und Gesundheitsberatung – das heisst von Unterstützung von Menschen mit Behinderungen durch Menschen mit gleichen oder ähnlichen Erfahrungen. Auch die [UNO-BRK](#) fordert unter anderem in Art. 26 die Sicherstellung der Unterstützung durch Peers. Diese soll zusammen mit anderen wirksamen und geeigneten Massnahmen «Menschen mit Behinderungen in die Lage (...) versetzen, ein Höchstmass an Unabhängigkeit, umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren.»



Auch wenn einige der erforderlichen strukturellen Massnahmen zumindest kurzfristig zu höheren Kosten führen können als Vorkehrungen, die lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (vgl. Kap. 3): Sie sind einerseits wesentlich für die Ermöglichung einer vollen, wirksamen und gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, zu der sich die Schweiz mit der Ratifizierung der UNO-BRK verpflichtet hat. Andererseits sind mittel- oder längerfristig auch Einsparungen möglich – zum Beispiel durch verbesserte Arbeitsmarktintegration und ambulante Angebote, die im Vergleich zu den hohen Kosten, die mit der Segregation von Menschen mit Behinderungen einhergehen, kostengünstiger sind.

Umfassende Strategie und Aktionsplan

Die UNO-BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses²⁴ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über eine umfassende Strategie und einen Aktionsplan zur Umsetzung aller Rechte aus dem Übereinkommen auf allen Regierungsebenen. Die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrats gehen zwar in die richtige Richtung und zeigen den Willen, etwas zu tun. Sie stellen aber keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie die hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen.

Forderungen

Die Verhinderung oder Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen erfordert – auch unabhängig von individuellen Beanstandungen – gesetzgeberische, politische und Verwaltungsmassnahmen in allen Lebensbereichen. Dazu gehören auch eine umfassende Strategie sowie entsprechende Aktions- bzw. Umsetzungspläne und Kontrollinstrumente für Bund, Gemeinwesen und Private. Diese Massnahmen sollen sicherstellen, dass die erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen gewährleistet und diskriminierende Zugangsbeschränkungen beseitigt werden, um die Gleichstellung, Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen umfassend realisieren zu können.

Die relevanten Akteure sollen dementsprechend dazu verpflichtet werden, unabhängig von individuellen Beanstandungen kontinuierlich und unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelschicht, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um den Zweck dieses Gesetzes zu erfüllen (vgl. auch [Abschliessende Bemerkungen](#) des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen).

Dabei gilt es zwingend die Vielfalt von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen und Menschen mit Behinderungen angemessen einzubeziehen und zu entschädigen – sowohl bei der Entwicklung von Gesetzen, Strategien und Massnahmen (vgl. Teil II, Kap. 5) als auch im Bereich der individuellen Beratung (Einsatz von Peers).

Ebenfalls als dringend erforderlich erachten wir die Förderung der Wissensvermittlung über die rechtlichen Vorgaben sowie über Behinderungen generell und spezifisch auch über psychische und kognitive Behinderungen oder Neurodiversität in den relevanten Stellen auf Bundes- und Kantonebene durch Erfahrungsexpert*innen (siehe auch Teil VI).

Weiter sind umfassende (Sensibilisierungs-)Massnahmen gegen die Stigmatisierung notwendig. In der BehiG-Evaluation 2015 wurde die Stigmatisierung von Menschen mit Behinderungen als eine der grössten gesellschaftlichen Barrieren ausgemacht. Bei solchen Massnahmen gilt es vor allem auch Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen, die von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind

²⁴ [Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, Ziff. 8c.](#)



(darunter auch Menschen mit unterschiedlichen sexuellen Identitäten und Orientierungen oder geflüchtete Menschen).

V. Finanzierung der Behindertenorganisationen

Die finanzielle Unterstützung von Behindertenorganisationen durch den Bund beruht fast ausschliesslich auf der Grundlage von [Art. 74 IVG](#), wobei das entsprechende Gesetz im Jahr 1959 entstanden ist. Damals wurde Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet. Bei der Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen ging es dementsprechend darum, «invaliden» Personen und ihren Angehörigen mittels Beratung und Betreuung zu helfen und ihnen «Kurse zur Ertüchtigung» oder «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung» zu gewährleisten.

Das Rechtsgebiet, in dem Behindertenorganisationen tätig sind, hat sich seither grundlegend verändert und erweitert – vor allem seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung im Jahr 2000, des BehiG 2004 und der UNO-BRK 2014, die sich auf sämtliche Lebensbereiche und alle Ebenen des föderalen Staats auswirkt. Behindertenorganisationen mussten und müssen vor diesem Hintergrund ihre Expertise so aufbauen und einsetzen, dass sie ihre Verantwortung in Bezug auf den Schutz und Stärkung der Rechte und die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in den unterschiedlichen Themen- und Rechtsgebieten wahrnehmen können. Dazu gehören neben weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit der UNO-BRK auch das Einbringen ihrer Expertise in Gesetzgebungsverfahren, um das Diskriminierungsproblem auf der Basis der UNO-BRK anzugehen. Dafür sind sie auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Diesbezüglich sieht das BehiG nur punktuelle Unterstützungsmöglichkeiten vor. Abgesehen davon hat sich die gesetzliche Grundlage seit 1959 praktisch nicht verändert. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist weiterhin ausschliesslich das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB, das für die Koordination der Umsetzung der UNO-BRK und des BehiG zuständig ist, ist daran nicht beteiligt.

Wie Inclusion Handicap begrüsst auch die SHG daher die im November 2023 geäusserte Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV, mit Behindertenorganisationen einen politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG zu führen. Gleichzeitig braucht es im Rahmen der BehiG-Revision die Schaffung von Grundlagen für eine ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit, die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK und bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen sowie um die Information und Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte gemäss UNO-BRK (vgl. Art. 8 UNO-BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Die SHG fordert die Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Organisationen von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der UNO-BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.



VI. Kontrolle der Umsetzung und Förderung von Disability Mainstreaming

Bereits die im Jahr 2015 durchgeführte Evaluation des BehiG²⁵ zeigte, dass klare Regelungen im BehiG zwar wichtig sind, diese aber auch eingehalten werden müssen respektive deren Umsetzung kontrolliert werden muss. Eine solche Kontrolle fehlt jedoch. So sind zum Beispiel zwar alle staatlichen Ebenen und Institutionen dazu verpflichtet, barrierefreie Informationen anzubieten. Abgesehen von den Webseiten der zentralen Bundesverwaltung wird jedoch nicht kontrolliert, ob diese Verpflichtungen auch wahrgenommen werden. Gemäss der BehiG-Evaluation 2015 müsste die Überprüfung sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen im Rahmen der sachbereichsspezifischen administrativen Aufsichtsverfahren erfolgen. Die entsprechenden Aufsichtsbehörden verfügen in der Regel aber nicht über das notwendige Fachwissen zur Behindertengleichstellung. Dadurch zeige sich die Gefahr, «dass Untätigkeit oder Widerstände der zuständigen Behörden kaum geahndet werden»²⁶. Ausserdem zeige die vergleichsweise geringe Anzahl Gerichtsfälle, dass Gerichtsentscheide in der Realität nicht den alleinigen Weg darstellen, um die Konkretisierung und Umsetzung des BehiG vorantreiben zu können.

Forderungen

Wie bereits in Teil IV erwähnt, erachten wir die Entwicklung von Kontrollmechanismen einschliesslich Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen als dringend erforderlich. In diesem Zusammenhang fordern wir auch eine Stärkung des EBGB durch eine Aufstockung von dessen Ressourcen sowie dessen Überführung in ein Bundesamt (vgl. dazu auch die Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 6.3).

Die SHG erachtet insbesondere die Übernahme folgender Aufgaben durch das EBGB als zentral:

- Aufbau eines Monitorings zur kontinuierlichen Überprüfung der BehiG-Umsetzung, das heisst zur Durchführung von konsequenten, verbindlichen Kontrollen in allen relevanten Sachbereichen, um die Verbindlichkeit der rechtlichen Grundlagen zu erhöhen, sowie
- Förderung eines Disability Mainstreamings und die Vermittlung von Fachwissen sowohl zum BehiG wie auch zur UNO-BRK in allen Departementen bzw. auf allen staatlichen Ebenen und unter Einbezug von Menschen mit Behinderungen. Damit sollen die relevanten Akteure dabei unterstützt werden, die Perspektive von Menschen mit Behinderungen vor dem Hintergrund der UNO-BRK und des BehiG in allen Belangen umfassend zu berücksichtigen – zum Beispiel auch in der Armutsbekämpfung,²⁷ der Prävention und Bekämpfung von Gewalt,²⁸ oder bei Aktionsplänen und anderen Massnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung.²⁹

²⁵ [Egger et al., 2015](#).

²⁶ [Egger et al., 2015](#), S. 382

²⁷ Vgl. [Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen](#), Ziff. 53 und 54.

²⁸ Siehe auch [Postulatsbericht](#) des Bundesrats, 2013, S. 37-38.

²⁹ [Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen](#), Ziff. 14.



Schweizerische Hämophilie-Gesellschaft
Association Suisse des Hémophiles
Associazione Svizzera Emofilia

Abschliessend weisen wir nochmals mit Nachdruck darauf hin, dass wir es nicht als zielführend erachten, am vorgelegten Gesetzesentwurf anzuknüpfen und lediglich einzelne Formulierungen zu korrigieren oder zu ergänzen. Der Gesetzesentwurf bedarf einer grundlegenden und umfassenden konzeptionellen Überarbeitung in enger Zusammenarbeit mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Hämophilie-Gesellschaft

Gabriel Lottaz
Präsident

Camilla Wensing
Geschäftsleiterin



Inhalt

Inhalt.....	1
1. Das Wesentliche in Kürze.....	3
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision.....	4
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater.....	6
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)..	6
3.1.1 <i>Frist nicht eingehalten</i>	6
3.1.2 <i>Falsches Signal an Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen</i>	7
3.1.3 <i>Korrektur Geltungsbereich verpasst</i>	8
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG).....	10
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	12
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	12
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)	13
4.2.1 <i>Fehlerhafte Konzeption des BehiG</i>	13
4.2.2 <i>Begriffliche Anpassung erforderlich</i>	14
4.2.3 <i>Zwei mögliche Lösungsansätze</i>	16
4.2.4 <i>Zu den angemessenen Vorkehrungen</i>	17
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG).....	17
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG).....	18
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	19
4.5.1 <i>Absatz 1</i>	19
4.5.2 <i>Absatz 2</i>	21
4.5.3 <i>Absatz 3</i>	21
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)	21
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	21
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	21
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen.....	23
6.2.1 <i>Grundlage im Invalidenversicherungsrecht</i>	23
6.2.2 <i>Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen</i>	23
6.2.3 <i>Finanzierung nicht angepasst</i>	24
6.2.4 <i>Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung</i>	25
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	25
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG.....	27
Artikel 1, Absatz 2.....	27
Artikel 2.....	28
<i>Absatz 1</i>	29
<i>Absatz 6</i>	31

Artikel 3, Bst. g	32
Artikel 5.....	33
<i>Absatz 1</i>	33
<i>Absatz 1^{bis}</i>	34
Artikel 6.....	35
<i>Absatz 1</i>	35
<i>Absatz 2</i>	35
<i>Absatz 3</i>	35
Artikel 6a.....	36
<i>Absatz 1</i>	36
<i>Absatz 2</i>	36
Artikel 8.....	37
<i>Absatz 3 und Absatz 4</i>	37
Artikel 8a.....	37
<i>Absatz 1</i>	37
<i>Absatz 2</i>	37
<i>Absatz 4</i>	37
Artikel 9.....	37
Artikel 9b.....	37
Artikel 12a.....	38
Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II.....	38
Artikel 13 Abs. 1 und 1 ^{bis}	38
Artikel 14.....	38
Artikel 20.....	38
Artikel 23.....	39

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat **anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss**. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das **begrüssst und unterstützt** Inclusion Handicap sehr.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die **Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern**. Problematisch sind insbesondere die **zu enge Themenwahl** (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die **Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall** (unten Ziff. 4), zudem noch mit einem **diesbezüglich untauglichen Vorschlag** (unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum **Verbandsbeschwerderecht** würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar **deutlich verschlechtern** (unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter **keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen**, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die **Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes** (dazu Ziff. 5).

Es ist nötig und sinnvoll, den **Entwurf grundlegend zu überarbeiten**. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen **miteinbezogen werden** (dazu Ziff. 6.1). Als Dachverband und mit seiner Expertise zum Behindertengleichstellungsrecht **stellt sich Inclusion Handicap hierzu sehr gerne zur Verfügung der Bundesverwaltung**. Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der **nötigen Zeit und Sorgfalt** anzupacken, gleichzeitig auch **unter Berücksichtigung der politischen Aktualität**: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inklusions-Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 0, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK **besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK** (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Ordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die **Bundesverfassung** (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die **Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV** als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – **BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück**. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.**⁴

¹ United Nations. Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22 f.

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der **Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht**.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht **Handlungsbedarf auf Gesetzesebene**.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der **Zugang zu Dienstleistungen** verbessert und der **Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis**, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt**.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der **Revisionsbedarf** des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende **Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf**, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch **bei weitem nicht gerecht**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG **muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen** werden.
- Die Revision ist **breiter zu fassen**, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die **nötige Zeit** zu investieren und es sind die **Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen**.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die **BRK** umfasst alle Lebensbereiche und verlangt **tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft**. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ **verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte**, mit welchem u.a. eine solche Priorisierung vorgenommen werden könnte. Obschon die **«Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026»** des Bundesrates in die **richtige Richtung gehen** und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie die hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). **Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross.** Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die **erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren** handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

Beim 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 Gemeinden und Transportunternehmen sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20 Jahren** erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹¹

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 5), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als **Überbrückungsmassnahme** angebotene **Shuttle-Dienst** ist **weder autonom noch** – aufgrund der Voranmeldepflicht – **spontan**. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser **Misstand** ist **so rasch wie möglich zu beheben** und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt** worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte**¹⁶ **des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

¹³ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁷. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

Forderungen

Inclusion Handicap fordert, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht¹⁹:

- eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030;
- eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen;
- eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen;
- eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten.

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch **verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren** (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²⁰

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision.

¹⁹ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

²⁰ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese **Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt** worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²¹ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²² Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²³ Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot, dazu Ziff. 4.2).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen und des Gemeinwesens.**

²¹ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

²² Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²³ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das ~~konzessionierte~~ **in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein ~~konzessioniertes~~ **in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Heute gilt das BehiG für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden **bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst**, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Daran würde sich auch durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG nichts ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²⁴

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Ar-

²⁴ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

beitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁵

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁶ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁷

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁸ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Den Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist zu erweitern auf:

- bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation;
- Wohnbauten ab 4 Wohnungen;
- Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m²²⁹.

²⁵ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁶ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁷ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁸ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁹ So der Kanton UR.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht**. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das **Gesetz kaum noch zu verstehen** ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein Verbot der Benachteiligung bzw. der Diskriminierung, verbunden mit der Verpflichtung, diese 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**. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine **Korrektur im Einzelfall** zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus, als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die **allgemeine Klausel**, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (**Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG**), bleibt **auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend**. Sie **paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV**, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht an

- zunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 0, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 0). Diese enthalten **im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen**. Sie bleiben **äusserst diffus und wenig verbindlich**. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht also mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüssen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen **unbedingt nötig**.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen**. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnisgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen** (und in der Rechtsprechung konkretisierten) **Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht**. Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte**. Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese andere Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.³⁰

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs** in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen**: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen**. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³¹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» **Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich**

³⁰ BehiG-Botschaft (Anm. 11), S. 1780.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

- **wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei unterschiedliche Begriffe verwenden?**
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» **Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen** (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? **Und doch nicht mehr als bisher?**
- Aber **was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt**, wenn die **Diskriminierung** als Folge eines zu engen Begriffs **gar nicht bejaht wird**, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³² «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen». **Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?**
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine **enge Anlehnung des Diskriminierungsbegriffs an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung** nahelegen, zu einer **restriktiven Auslegung** beizusteuern.³³ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind **wohl kaum in ihrer Persönlichkeit im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert**.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die **ernsthafte Gefahr**, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit **an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird**.

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³³ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der **Etablierung einer einheitlichen Terminologie**, wie sie bereits die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es **nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert** wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den **Begriff der Diskriminierung durch den Begriff der Benachteiligung** zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz **an Klarheit gewinnen**. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des **Ausmasses der Verpflichtung** wird durch den **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen der Auffassung von Inclusion Handicap – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste **zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt** werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des **Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig**. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der **Nachteil dieses Lösungsansatzes** (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe³⁴ – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar,

³⁴ Unklar bliebe, worin sich der Begriff der Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG und einen Begriff der Diskriminierung, der sich an Art. 2 Abs. 3 BRK anlehnt, unterscheiden.

ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, **angemessene Vorkehrungen** zu treffen, ist zu **begrüssen**. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der **aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption** aber **Probleme**: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen»³⁵. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. **Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben**. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei **Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG** sollte das **Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich** werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³⁶, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁷

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

³⁶ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 86ff.

³⁷ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12 und 52 b.

Doch **ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird.** Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im **VE-BehiG 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 1^{bis} sind **kosmetischer Art. Was konkret** muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? **Woran misst man**, ob er dieses Ziel erreicht hat? **Wer kontrolliert** das? **Welche Ressourcen** stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Kantonen und Gemeinden aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Auch das ist **dringend nötig** (siehe Ziff. 2), weshalb das **Ziel von Inclusion Handicap unterstützt**

wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung **nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert** sind. Und zwar meistens **nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bössartig ausgrenzen will**. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung **vergessen wird, dass es Behinderungen gibt**. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht**, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüssen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem **fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente**.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten** verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von **Art. 9 BehiG** ist **in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen** und **bedarf dringend einer Anpassung**. Der Vorschlag würde das **Verbandsbeschwerde- und Klagerecht** (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis **weitgehend einschränken** und die **Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte»** (Art. 9 Abs. 3 BehiG) **verunmöglichen**. Es droht, dass **ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument** der BehiG-Umsetzung **entfällt**.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüssen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im

Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «**auf Verletzung der Persönlichkeit** von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. **Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen:** So könnten Behindertenorganisationen **sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben.** Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend **Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen** bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die **Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt**, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss **Art. 89 ZPO** verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht **nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen.** Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁸ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge zum Abs. 1

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Inclusion Handicap schlägt folgende Formulierung vor:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

³⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Er ist mit dem Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag zum Absatz 2

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere befürwortet Inclusion Handicap die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen**, welche das **Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Inclusion Handicap verweist auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁹ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes⁴⁰ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in

³⁹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

⁴⁰ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.⁴¹ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴² Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴³

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der **Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG** mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen **weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug** gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴⁴ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen** durchgeführt. Der **Kanton Genf** hat sogar **mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug**

⁴¹ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 16.

⁴² BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 9 and 10.

⁴³ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴⁴ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das **für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert**.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Beizug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 0 zu Art. 5 Abs. 1bis).

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute im Wesentlichen **auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den **«invaliden» Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu per 1.1.2022) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind demnach bei der Weiterentwicklung der Bundesgesetzgebung stets mit zu berücksichtigen; entsprechend nehmen die Behindertenorganisationen seit 2000 an zahlreichen Vernehmlassungen Teil mit dem Ziel, diese Perspektive in den Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert

sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴⁵

Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** und auf **allen Ebenen des föderalen Staates** aus. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren, im Vernehmlassungsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «**Programmen**» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben**. **Zuständig für die Verteilung der**

⁴⁵ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

Gelder nach Art. 74 IVG ist nach wie vor ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass **dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist**, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch **auf entsprechende Finanzierung angewiesen**.

Inclusion Handicap begrüsst in diesem Zusammenhang die **Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023**, mit den Behindertenorganisationen einen **«politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG»** zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch **Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV** gegeben. Aus der Sicht von Inclusion Handicap muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG **im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen**.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher **Grundlagen für die ergänzende Finanzierung** derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem **«für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig**,

soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das **EBGB** konnte sich zuletzt **zweifelsohne positiv entwickeln**, insbesondere mit Bezug auf die **Behindertenpolitik** und ihre **Schwerpunktprogramme 2023-2026**. **Zwei wichtige Hindernisse** beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das EBGB **eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten**. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit seiner Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das **EBGB im Generalsekretariat des EDI** verankert. Im Gegensatz dazu ist das **Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann**, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein **Bundesamt**. Es gibt **keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie**. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um **aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen**.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die **Aufgaben des EGBG gewachsen** und zudem noch **komplexer** geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern **auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten**. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch **nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen**. Es ist **unabdingbar**, dass das **EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können** (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderung

- Das **EBGB soll ein Bundesamt** werden.
- Die **Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt** werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss **im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden**. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus Sicht von Inclusion Handicap würde **selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte**. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen **ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken»**, anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden, sollen *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt werden. Hierzu folgende Bemerkungen:

- **Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe** von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG **richtig**. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetzen»⁴⁶, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die **vorgeschlagene Formulierung** erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch **zu wenig durchdacht**. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht

⁴⁶ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

- nachvollziehbar. Es bleibt **schleierhaft, welche Bestimmungen** des BehiG, bzw. des VE-BehiG **konkret dazu beitragen** würden, **Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen**. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage zu versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)⁴⁸

Art. 1a Gegenstand⁴⁹

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

² Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

Artikel 2

Nach Art. 2 VE-BehiG soll der Begriff «Mensch mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der «angemessenen Vorkehrung» aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das **Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit** gehört zu den **größten Mängeln des Vorentwurfs** (siehe dazu eingehend

⁴⁸ Falls der im VE-BehiG vorgeschlagene Abschnitt 3a bestehen bleibt.

⁴⁹ Inspiriert durch §2 Abs. 1 und 2 BRG BL.

Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

Absatz 1

Gemäss den Erläuterungen zum VE-BehiG⁵⁰ soll in Art. 2 Abs. 1 die Definition von «Mensch mit Behinderungen» geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁵¹ Die **Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten**, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: *Neu* sollen neben den körperlichen, geistigen und psychischen Beeinträchtigungen auch die «**intellektuelle**» sowie die «**sensorische**» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen.⁵² Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Beeinträchtigungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Beeinträchtigung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Beeinträchtigung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken.⁵³ Der Begriff der psychischen Beeinträchtigung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings **klar festgehalten** werden, dass die **Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind**. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG.

⁵⁰ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵¹ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵² Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁵³ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem **Ursprung der Beeinträchtigung** - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), «intellectuelle» (VE-BehiG) und «sensorielle» (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. incapacité «mentale» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. **Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.**
- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass **Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht** gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese **individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist**, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen **zahlreiche Barrieren aufweist**, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. **Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK.** Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den **Erläuterungen auf Deutsch nicht nachvollziehbar, bzw. falsch**: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben.» (Version d, S. 21). Die **französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher**: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

Absatz 6

Die BRK definiert den **Begriff der Diskriminierung** in **Art. 2 Abs. 3**. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall**.⁵⁴ Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein **Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird**. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem **menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung** – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem **zweiten Schritt** die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesem Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵⁵ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). **An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert.** Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein **Konstrukt, das kaum zu verstehen ist**. Es ist unter diesen Umständen **unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird**. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehend Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «ange-

⁵⁴ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

⁵⁵ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

messene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens und von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 sowie 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

Anpassungsvorschläge

- **Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung**, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des **BRK-Begriffs der Diskriminierung** definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die **unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit**.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich **mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL**. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese **Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss** oder nicht.

Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüßen.

Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste **deutlich konkreter formuliert** werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach **Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK** klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die **Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können**. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen **nicht auf vorgefassten Meinungen** darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die **in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile** hingewiesen hat.
- die Massnahmen **kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln** ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen **immer wieder und regelmässig** ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu **analysieren**, zu **bewerten** und dementsprechend die **erforderlichen Massnahmen zu ergreifen**. Dieser Ausdruck anerkennt, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK **umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können**, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, **Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist**. Dies **schliesst nicht aus**, dass **bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen**.
- **Bund und Kantone** die von ihnen ausgewählten Massnahmen **begründen**, insbesondere hinsichtlich der **Prioritäten**. Ausserdem muss ein **Zeitplan mit Meilensteinen** für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von **Kontrollmechanismen** bewertet werden können. Schliesslich müssen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stehen. **Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen**; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Absatz 1^{bis}

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1^{bis} a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1^{bis} b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1^{bis} c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1^{bis} d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

Artikel 6

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2.

Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den **Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken**. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: **Wichtig, richtig und wird von Inclusion Handicap sehr unterstützt!** Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer **grossen Rechtsunsicherheit** führen. Es ist vor diesem Hintergrund **nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird**.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- **Sehr zu begrüßen** ist, dass die **Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst**.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die **internationalen und nationalen Informatikstandards** einzuhalten.
- Der Entscheid, **im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig**. Auf **Gesetzesebene**, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, **welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind**, insbesondere auch mit Bezug auf die **Verständlichkeit der Information**.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den **Standard eCH-0059** und die international anerkannten **Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C** zu verweisen.
- Schliesslich muss **bezweifelt** werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des **elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce)** und der **Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen** (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) **ausreichend** sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und -Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte **Beschränkung** auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass **wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen** sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass **e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint** sind.

Artikel 6a

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, **kann aus Sicht von Inclusion Handicap nur begrüsst und unterstützt werden**. Ob dieser gewollt stärkerer Schutz greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, **soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung)**, zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist **nicht nachvollziehbar**, wieso der VE-BehiG **keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet**. Dieser gewährleistet einen **Kündigungsschutz** für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden **Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen**, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Absatz 4

Siehe Abs. 1

Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

Artikel 9b

Die vorgeschlagene Ergänzung ist sehr zu begrüßen, sie ist von zentraler Bedeutung. Sie muss **auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden**.

Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen oder der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) hat zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau **vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um den Verzicht, sie zu ergreifen, zu rechtfertigen**. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 4.3.

Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist **rein kosmetischer Natur**. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen**:

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH und Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

- a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:
- (5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der **Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung** ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser **zu oft vergessen wird**, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im **Zwei-Sinnes-Prinzip** zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Département fédéral de l'intérieur
Inselgasse 1
CH-3000 Berne

Envoyez courriel à:
ebgb@gs-edi.admin.ch

Yverdon-les-Bains, le 2 avril 2024

Réponse à la consultation sur la révision partielle de la loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand)

Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur,

Le 8 décembre 2023, vous avez ouvert la procédure de consultation sur la révision partielle de la loi mentionnée en titre (loi sur l'égalité pour les handicapés; LHand). ASRIMM, faîtière de 44 organisations de personnes vivant avec un handicap vous remercie de l'avoir invitée à prendre position en la matière. Nous nous exprimons sur une sélection de points dans ce qui suit.

I. Remarques générales

Depuis plusieurs décennies, ASRIMM s'engage en faveur de l'égalité et de l'inclusion des personnes en situation de handicap, ainsi que pour lutter contre les nombreuses inégalités et discriminations dont elles font l'objet. La Loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand), entrée en vigueur en 2004, et la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), ratifiée dix ans plus tard, nous ont fait espérer des progrès significatifs et rapides. Or à ce jour, les changements attendus par les personnes vivant avec un handicap ne sont guère perceptibles. En 2022, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU y fait également référence dans ses Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse. Le rapport fait notamment état de la nécessité d'agir dans tous les domaines de la vie des personnes en situation de handicap.

L'égalité concrète est donc loin d'être atteinte. Pour de nombreuses personnes en situation de handicap, il n'est toujours pas possible de vivre de manière autonome dans une société inclusive ou de participer pleinement et concrètement à la société.

Nous attendons donc de la révision partielle de la LHand des améliorations fondamentales en vue de renforcer les droits des personnes avec handicap. Cet espoir est malheureusement évanoui par le projet de loi gouvernemental. La révision proposée prévoit certes quelques améliorations ponctuelles: ainsi, la protection contre la discrimination des personnes avec handicap dans les rapports de travail privés et pour les prestations fournies au public par des particuliers doit être renforcée. Mais la révision de la loi

ne changera pas grand-chose au quotidien des personnes vivant avec un handicap; leur situation pourrait même se dégrader en matière juridique.

Il est particulièrement choquant que le Conseil fédéral tienne si peu compte des engagements essentiels de la Suisse en matière d'égalité et d'inclusion des personnes en situation de handicap. Il s'agit notamment d'obligations découlant d'accords internationaux, en particulier la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. Le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU a notamment critiqué le manque de conformité des bases juridiques suisses à la CDPH et recommande expressément à la Suisse de procéder à une harmonisation dans ce sens¹. L'Agenda 2030 (notamment l'objectif 10) n'est pas pris en compte, pas plus que les obligations liées aux langues des signes, qui sont pourtant inscrites dans la Constitution fédérale suisse, dans d'autres bases légales ou dans un mandat confié par le Parlement.

Demandes

ASRIMM demande que le projet de loi soit entièrement revu et complété sur le plan conceptuel et en conformité avec la CDPH et d'autres droits humains fondamentaux, en collaboration avec toutes les actrices et tous les acteurs concerné-es, y compris les organisations de personnes en situation de handicap. Compte tenu de la complexité d'une telle révision, il est essentiel de lui consacrer le temps nécessaire.

Comme le mentionne Inclusion Handicap dans sa prise de position, des adaptations d'autres textes législatifs importants pour la participation et l'inclusion des personnes en situation de handicap doivent également être envisagées (notamment la LAI et la LIPPI). La protection des droits humains et fondamentaux des personnes handicapées dans les différents domaines de la vie restera largement inopérante sans ce lien et sans cette approche transversale.

Il convient également de tenir compte de l'actualité politique : en automne 2024, l'initiative pour l'inclusion sera probablement déposée. Elle demande un renforcement des droits des personnes handicapées via une adaptation de l'art. 8 Cst. Le présent avant-projet de LHand ne constitue en aucun cas une alternative efficace à cette initiative.

II. Remarques sur les différents articles

Nous abordons ci-après brièvement certains articles pour lesquels une adaptation est selon nous particulièrement nécessaire. Comme mentionné plus haut, nous estimons toutefois qu'il est urgent de procéder à une révision conceptuelle de fond du projet afin d'améliorer la réalité de vie des personnes en situation de handicap de manière tangible.

¹ Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, chiffres 7 et 8.

1. Objectif (art. 1)

En ratifiant la CDPH, la Suisse s'est engagée à «promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque» (art 1 CDPH). Selon l'art. 1, al. 2 de l'avant-projet (AP) de révision partielle de la LHand tel que mis en consultation, le but de la loi doit cependant rester limité en premier lieu à certains domaines de la vie. En plus des domaines mentionnés jusqu'à présent dans la LHand, dans lesquels la participation doit être facilitée (entretien des contacts sociaux, formation de base et continue ainsi qu'activité professionnelle), le libre choix du mode de logement et l'accès aux prestations de services sont certes désormais expressément mentionnés. La sélection des nouveaux domaines à mentionner n'est toutefois pas explicite. En outre, comme nous l'expliquons dans la partie IV, la manière dont la LHand contribuerait concrètement à permettre effectivement aux personnes en situation de handicap de choisir librement leur mode d'habitat n'est pas claire non plus.

Parallèlement, l'article sur le but de la loi ne contient pas de référence fondamentale à la réalisation des droits humains et fondamentaux des personnes en situation de handicap.

Demandes

ASRIMM demande que l'objectif de la LHand soit formulé de manière conforme à la CDPH (art. 1 AP-LHand). La LHand vise à promouvoir l'égalité en droit et en fait des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, ainsi que leur participation et leur inclusion dans la société. Elle doit garantir aux personnes handicapées un mode de vie autodéterminé et les protéger contre toute inégalité dans l'exercice de leurs droits humains et fondamentaux en raison de leur handicap (voir par exemple le § 1 de la loi sur les droits des personnes handicapées du canton de Bâle-Ville, en allemand uniquement).

En outre, nous demandons une concrétisation de l'objet de la loi (voir à ce sujet la proposition dans la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 7, brèves remarques sur l'art. 1).

2. Concepts «personnes handicapées», «discrimination» et «inégalité» (art. 2, 6 et 6a)

Personnes handicapées

Selon l'AP-LHand, la notion de «personnes handicapées» doit être adaptée (Art. 2, al. 1). Nous saluons en principe cette adaptation. Nous soulignons toutefois, à l'instar d'Inclusion Handicap dans sa prise de position, qu'il est difficile de comprendre comment les notions de «handicap intellectuel» (nouvellement ajoutée) et de «handicap mental» (inchangée), entre autres, sont différenciées (comme dans la version allemande).

Le message relatif au projet de LHand doit en outre préciser que les frontières entre les différentes catégories de handicaps sont floues. Ainsi, au-delà de la question de savoir si elles sont plutôt de nature physique, psychique ou sensorielle, des conditions telles que l'autisme ou la dyslexie sont clairement des handicaps au sens de la LHand. En outre, le message devrait préciser que la question de l'origine du

handicap – par exemple naissance, prédisposition génétique ou accident – n'est pas pertinente pour le définir selon la LHand. La notion englobe donc notamment les personnes en situation de handicap dû à l'âge.

«Discrimination» et «inégalité»

Les modifications proposées ne permettent pas d'améliorer la protection contre la discrimination des personnes en situation de handicap. D'une part, cette protection ne doit s'appliquer qu'au cas par cas (il manque des obligations concrètes de droit objectif et des instruments d'application) et le droit de recours des associations ne doit plus pouvoir être invoqué qu'en cas d'atteinte à la personnalité (voir chapitres 3 et 4 ci-dessous). D'autre part, la notion de «discrimination» et celle d'«inégalité» doivent être contenues dans la loi, mais la délimitation des deux notions n'est pas clarifiée et la notion de «discrimination» n'y est définie seulement au niveau de l'ordonnance². La définition de la notion de «discrimination» au niveau de l'ordonnance s'écarte en outre de manière décisive de la notion constitutionnelle de ce terme, ainsi que de sa notion au sens de l'art. 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Il en résulte une loi confuse qui n'offre pas la clarté requise aux personnes en quête de droit, ainsi qu'aux autorités et aux tribunaux chargés de la faire appliquer. Comme le constate Inclusion Handicap dans sa prise de position, tant la jurisprudence relative à l'art. 8 al. 2 Cst. que la LHand restent largement en deçà des exigences de la CDPH. Le Tribunal fédéral constate entre autres que l'art. 8 al. 2 Cst. ne contient pas de droit à l'établissement d'une égalité de fait. La notion de discrimination est interprétée de manière très restrictive par le Tribunal fédéral. Une personne qui se plaint d'une discrimination ne peut pas exiger que celle-ci ne se produise pas ou qu'elle soit éliminée par des aménagements raisonnables. Ces restrictions ne sont pas compatibles avec les art. 2, 5 et 9 de la CDPH.

Tant qu'aucune discrimination ne peut être constatée sur la base d'une interprétation restrictive de ce terme, aucun droit correspondant ne peut être fondé. C'est ce que montre clairement le fait que, vingt ans après l'entrée en vigueur de la LHand, aucune pratique n'a pu s'établir pour protéger effectivement contre la discrimination dans le cadre des prestations de services fournies par des particuliers. Les adaptations prévues par le Conseil fédéral sont en principe bienvenues (extension du champ d'application à l'art. 3, let. g, et des droits juridiques à l'art. 8, al. 3 et 8a, al. 1), mais resteront hélas lettre morte.

Propositions d'adaptation

ASRIMM soutient les demandes et propositions d'adaptation de l'art. 2 AP-LHand formulées dans la prise de position d'Inclusion Handicap:

Art. 2, al. 1:

Est considérée comme une personne handicapée au sens de la présente loi toute personne présentant une incapacité physique, mentale, psychique, intellectuelle ou sensorielle présumée durable, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

² Art. 2 let. d OHand: «discrimination (art. 6 et 8, al. 3, LHand): toute différence de traitement particulièrement marquée et gravement inégalitaire qui a pour intention ou pour conséquence de déprécier une personne handicapée ou de la marginaliser.»

En ce qui concerne les notions de «discrimination» et d'«inégalité», nous plaidons en particulier pour la variante 1 proposée par Inclusion Handicap, dans laquelle la notion de «discrimination» serait supprimée et où seule la notion d'«inégalité» serait utilisée, laquelle doit être conforme à la CDPH (art. 2, al. 3 et art. 5). Il convient donc de renoncer à utiliser en parallèle les termes «inégalité» et «discrimination».

Si cette proposition n'est pas retenue et que le terme «discrimination» continue d'être utilisé, il doit être défini précisément dans la LHand (c'est-à-dire au niveau de la loi) conformément au sens de la CDPH (art. 2 al. 3).

Ces adaptations sont urgentes afin que la loi gagne en clarté, que la sécurité juridique soit renforcée et que la protection soit étendue dans les rapports juridiques de droit privé.

3. Aménagements raisonnables (art. 2, 6, 6a et 12a) et proportionnalité (art. 11 et 12)

Selon la proposition du Conseil fédéral, les inégalités envers les personnes handicapées doivent notamment être «prévenues, réduites ou éliminées» dans la mesure où les prestataires de services privés et les employeurs doivent prendre des «mesures d'aménagement raisonnables» (art. 6 et 6a AP-LHand). Il entend par là «des modifications et des adaptations nécessaires et appropriées qui ne constituent pas une charge déraisonnable» (art. 2, al. 6 AP-LHand). Le principe de proportionnalité s'applique: un tribunal qui doit juger si une inégalité doit être éliminée ou non évalue le rapport entre l'utilité escomptée pour les personnes avec handicap et les intérêts économiques, respectivement les dépenses pour les entreprises, les intérêts de la protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine ou les préoccupations en matière de sécurité (art. 11, al. 1 LHand).

Le nouvel article 12a prévu par le Conseil fédéral précise que le tribunal doit avant tout tenir compte, lors de sa pesée d'intérêts, de critères concernant l'entreprise (entre autres sa taille et ses capacités financières). Il s'agit en outre de tenir compte des droits et libertés de tiers. Il n'est pas fait mention des intérêts spécifiques des personnes en situation de handicap ni de la question de savoir si le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une violation des droits humains et fondamentaux. Lorsque les personnes handicapées ont besoin de prestations sur la durée pour participer à la société sur un pied d'égalité avec les autres et qu'elles ne peuvent pas bénéficier de prestations des assurances sociales ou d'autres prestations ou que celles-ci sont insuffisantes, ou lorsque des investissements importants sont nécessaires à cet effet,³ la pesée des intérêts telle que l'envisage le Conseil fédéral serait le plus souvent défavorable aux personnes concernées en raison des coûts engendrés. En raison de l'absence de concrétisation d'obligations juridiques objectives et d'instruments de mise en œuvre, les réglementations prévues ne peuvent guère constituer une incitation à ce que, par exemple, les environnements de travail soient aménagés de manière inclusive à long terme, et pas seulement au cas par cas comme le propose le gouvernement dans son rapport explicatif (p. 12).

Demandes

ASRIMM demande de ne pas multiplier inutilement les ancrages du principe de proportionnalité.

Nous considérons en outre comme essentiel que les tribunaux, lors de l'évaluation de la proportionnalité (art. 11 et 12) ou de la pesée des intérêts selon le nouvel art. 12a sur les «aménagements

³ Par exemple, pour une offre d'interprétation en langue des signes au travail ou lors d'activités politiques, pour des dispositifs d'écoute dans les bâtiments publics, pour des traductions en langage simplifié, pour des programmes d'emploi accompagné et de scolarité accompagnée, pour des offres de soutien au logement ambulatoire, etc.

raisonnables», tiennent également compte des intérêts spécifiques des personnes handicapées de manière globale et sur la base de la CDPH⁴ (voir par exemple [la loi sur les droits des personnes en situation de handicap du canton de Bâle-Ville, § 7](#), en allemand).

Il convient en outre d'ajouter que les mesures et les planifications (réalisées ou non) des collectivités publiques et des acteurs privés visant à protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations doivent également être prises en compte dans la pesée des intérêts. Cela permet d'éviter que des années après l'entrée en vigueur d'une loi, il soit possible d'argumenter sur des coûts trop élevés dans le but de les empêcher (voir Transports publics et construction), alors qu'une prise en compte précoce de l'accessibilité dans les processus permet d'éviter des adaptations ultérieures coûteuses (voir également la prise de position d'Inclusion Handicap à ce sujet).

Il convient également d'examiner la disponibilité de fonds publics ou de possibilités de soutien pour compenser les coûts jugés disproportionnés, mais qui doivent être supportés d'un point de vue objectif et juridique⁵.

Si la notion de discrimination est maintenue (voir chapitre 2 ci-dessus), il convient d'ajouter une deuxième phrase à l'art. 6, al. 2 et 6a, al. 2: «Le refus de prendre des mesures d'aménagement raisonnables constitue une discrimination au sens de l'al. 1». De même, à l'art. 6, al. 3, AP-LHand, le rapport avec l'al. 1 devrait apparaître expressément dans le texte – par exemple en ajoutant la phrase suivante à la première phrase: «Les prestations de services qu'ils proposent sous une forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes handicapée, faute de quoi cela constitue une discrimination en vertu de l'al. 1».

4. Droit de recours et d'action en justice (art. 9)

L'évaluation de la LHand réalisée en 2015 a notamment montré que, malgré la gratuité de la procédure, l'accès à la justice pour les personnes concernées était difficile et les instruments d'application faibles⁶. De plus, le droit d'action et de recours des associations, qui devrait alléger cette situation, ne s'applique pas à tous les domaines de la LHand. Certes, selon la proposition du Conseil fédéral, il doit être étendu au domaine du travail. Mais en ce qui concerne la qualité pour recourir et la qualité pour agir des organisations de personnes handicapées (art. 9 AP-LHand), le Conseil fédéral envisage toutefois de réduire les motifs de recours aux constellations dans lesquelles la personnalité des personnes handicapées est atteinte. Or, dans le contexte des transports publics, de la construction ou des services, ce n'est pratiquement jamais le cas. Les organisations de personnes handicapées ne pourraient donc pratiquement plus

⁴ Voir aussi l'art. 2 de la CDPH: celle-ci définit la discrimination fondée sur le handicap comme «toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres. Elle comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable.»

⁵ Voir par exemple la [directive européenne sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail](#) (préambule, n° 21).

⁶ [Egger et al., 2015](#), pp. 383-384 (en allemand uniquement).

déposer de recours, même en cas de violation manifeste des prescriptions techniques relatives à l'accessibilité des constructions ou des prestations numériques, ce qui supprimerait un instrument de contrôle indispensable et éprouvé de la mise en œuvre de la LHand.

Demande

La formulation proposée de l'art. 9 LHand doit être adaptée de toute urgence. Avant tout, il faut absolument rejeter à l'al. 1 la formulation «agir pour faire valoir une atteinte» (en allemand: «*Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen*»). Il est incompréhensible que le droit de recours des associations soit limité aux atteintes à la personnalité (pour les détails et les propositions d'adaptation, voir la prise de position d'Inclusion Handicap, chapitre 4.5)

5. Implication des personnes en situation de handicap (art. 5, al. 1bis)

En ratifiant la CDPH, la Suisse s'est engagée à consulter et à impliquer activement les personnes en situation de handicap, par le biais des organisations qui les représentent, dans l'élaboration et la mise en œuvre, entre autres, de la législation et dans d'autres processus décisionnels, en particulier sur les questions qui les concernent directement (voir préambule, let. o) et art. 4 (3) de la CDPH). Le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU rappelle également cette obligation. Il critique le fait que «que les personnes handicapées ne participent guère, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, dont diverses organisations de personnes handicapées, à la prise de décisions sur les lois, politiques et programmes (...)» et recommande de renforcer les mécanismes aux niveaux fédéral, cantonal et communal, afin de garantir que les organisations de personnes handicapées, quel que soit leur type, soient «consultées au sujet des lois et politiques visant à mettre en œuvre la Convention et à atteindre les objectifs de développement durable⁷». Les organisations de personnes handicapées devraient être systématiquement et ouvertement contactées, consultées et impliquées suffisamment tôt⁸.

Dans ce contexte, nous ne comprenons pas que la Confédération ait renoncé à associer les organisations de personnes handicapées, au vu de leur expertise et de leurs demandes spécifiques, au développement de l'une des plus importantes lois les concernant⁹. Une procédure de consultation ne remplit pas l'obligation inscrite dans la CDPH. Certes, la procédure de consultation est un instrument d'implication de la société civile éprouvé. Mais elle intervient à un moment où le projet législatif est déjà si avancé que des adaptations de fond ne peuvent être effectuées sans générer d'importants retards.

Certes, dans le cadre de la présente révision, certain-es représentant-es d'organisations de personnes handicapées (dont ASRIMM) ont été entendu-es lors d'une soi-disant analyse d'impact de la réglementation, pour laquelle un bureau externe (BSS) a été mandaté. Mais à ce stade, les aspects de la LHand qui devaient être adaptés avaient déjà été définis par le Conseil fédéral (travail, accès aux services et

⁷ Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, n° 9 et n° 10.

⁸ Observation générale n° 7, note 39.

⁹ Et ce, bien que les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, du Valais et de Genève aient déjà fait des expériences de ce type et qu'il existe des exemples de bonnes pratiques sur lesquelles on aurait pu s'appuyer pour l'élaboration du présent AP-LHand.

langues des signes)¹⁰. Il ne peut donc pas s'agir d'une implication dans les processus décisionnels législatifs.

Dans la révision partielle de la LHand, le Conseil fédéral prévoit à l'art. 5 un nouvel al. 1^{bis} qui contraint la Confédération et les cantons à associer de manière appropriée les personnes en situation de handicap à l'élaboration des mesures. Nous saluons en principe cette inscription dans la loi de l'obligation d'associer les personnes en situation de handicap. Il ne ressort toutefois pas clairement de la proposition d'article quels sont les processus pour lesquels cette implication est prévue et comment elle doit être aménagée. Il manque notamment des indications essentielles sur les exigences posées par la CDPH pour une telle intégration.

Demandes

L'art. 5a, al. 2 LHand doit formuler de manière plus concrète et contraignante la manière dont les personnes handicapées doivent être impliquées par le biais des organisations qui les représentent et les exigences auxquelles cette implication doit répondre. Nous recommandons de reprendre la formulation de la proposition d'adaptation figurant dans la prise de position d'Inclusion Handicap (chap. 7, brève remarque sur l'art. 5).

Les art. 4 (3) et 33 (3) de la CDPH ainsi que de l'Observation générale n° 7 (2018) sur la participation des personnes handicapées doivent être respectés. Les États parties doivent notamment veiller à ce que les personnes handicapées «ne soient pas seulement consultées comme une simple formalité, ou de manière purement symbolique. Ils doivent prendre en compte les résultats de ces consultations et les inclure dans les processus décisionnels»¹¹.

Dans le prolongement de l'évaluation de 2015, nous recommandons en outre la création d'une commission fédérale extraparlamentaire pour l'égalité des personnes handicapées, dotée d'une représentation adéquate des personnes directement concernées, afin de développer la politique du handicap de manière collaborative¹² (telles les commissions fédérales pour les questions féminines ou contre le racisme).

ASRIMM considère essentiel que les voix des quelque 1,7 million de personnes handicapées vivant actuellement en Suisse soient intégrées à un stade précoce dans les processus décisionnels, notamment par le biais de leurs organisations, et que la diversité des handicaps soit prise en compte. D'une manière générale, la participation des personnes en situation de handicap doit être davantage ancrée structurellement au niveau administratif. Elles doivent pouvoir faire valoir leur expertise, qu'on appelle expertise de terrain: celle-ci est essentielle pour que la Suisse réussisse à mettre en œuvre les dispositions centrales de la CDPH et conférer la légitimité nécessaire aux projets de loi ainsi qu'aux autres documents et mesures administratifs.

¹⁰ Voir [Liechti et al., 2023](#), p. 11 (en allemand uniquement).

¹¹ Voir l'Observation générale n° 7, n° 48).

¹² [Egger et al., 2015](#), p. 383.

6. Travail, prestations de services, formation et construction (art. 8a, art. 6, al. 3, art. 20, art. 3)

Comme nous le verrons dans la partie IV (chapitre 8), des dispositions fondamentales manquent pour différents domaines (de vie), notamment le travail, le logement, les prestations de service, la formation, les transports publics ainsi que les constructions et installations.

Demandes

En ce qui concerne les adaptations d'articles actuels ou prévus dans le présent projet de loi, nous nous rallions aux propositions d'adaptation d'Inclusion Handicap (voir les remarques brèves correspondantes au chapitre 7). Nous soutenons en particulier les revendications relatives aux droits dans les rapports de travail (art. 8a), aux prestations fournies sous forme numérique (art. 6, al. 3) et à l'enseignement supérieur (art. 20).

En ce qui concerne le champ d'application de la LHand (art. 3 LHand) dans le domaine de la construction, nous demandons son extension aux constructions et installations existantes, indépendamment d'une transformation ou d'une rénovation, aux bâtiments d'habitation à partir de 4 logements et aux locaux de plus de 25 places de travail ou dont la surface dépasse 500m².

III. Langues des signes

Concernant la reconnaissance, la promotion et la protection des langues des signes, nous renvoyons à la prise de position de la Fédération suisse des sourds (FSS), que nous soutenons dans son intégralité.

Plus particulièrement, nous attirons l'attention sur le fait que l'utilisation d'une langue propre ne devrait pas être réglementée dans le cadre de la LHand. Cette réalité est également prise en compte par la motion [Reconnaissance de la langue des signes par une loi sur la langue des signes 2022](#). Les modifications prévues dans le cadre de la LHand ne permettent pas d'amorcer la mise en œuvre de la motion. Le Conseil fédéral fait ainsi fi de la volonté du Parlement: la motion demande explicitement à la fois la reconnaissance et la promotion des langues des signes. En reconnaissant les langues des signes de manière purement déclaratoire à l'art. 12b AP-LHand et en se limitant à un mandat d'encouragement non contraignant à l'art. 12c AP-LHand, le Conseil fédéral se limite à une politique purement symbolique. Pour ASRIMM, il est également évident que cette mesure n'apportera ni visibilité ni pertinence supplémentaires aux langues des signes, ni même une réelle amélioration de la situation des personnes sourdes et malentendantes. Le Conseil fédéral ignore surtout le contexte linguistique et culturel des langues des signes.

Le Conseil fédéral ne tient pas non plus compte des conclusions du [rapport de postulat](#) publié en 2021 sur la reconnaissance des langues des signes.

Le Conseil fédéral ne tient pas non plus compte des obligations internationales: par exemple, la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) stipule que les personnes sourdes et malentendantes doivent avoir accès à l'information, à un système éducatif inclusif et à un emploi sans

discrimination¹³. En 2022, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU a signalé des lacunes importantes à cet égard dans le cadre de la procédure de rapport national de la CDPH et a formulé des recommandations en conséquence¹⁴.

Demandes

Afin que la situation des personnes sourdes et malentendantes s'améliore réellement et durablement et que leurs droits soient garantis, nous demandons la mise en œuvre conséquente de la motion 22.3373 «Reconnaissance de la langue des signes par une loi sur la langue des signes» en tenant compte du rapport de postulat sur la reconnaissance juridique des langues des signes suisses, de l'expertise du Prof. Pärli sur les possibilités correspondantes de reconnaissance des langues des signes au niveau de la loi, ainsi que des recommandations internationales pertinentes (ONU-CDPH, Agenda 2030, Convention des droits de l'enfant). Avec la FSS, ASRIMM demande:

Des réglementations concrètes et contraignantes dans une loi spécifique sur la langue des signes pour *la promotion des langues des signes* en tant que langues à part entière¹⁵ dans tous les domaines de la vie au niveau fédéral et cantonal. Il s'agit par exemple de:

- La promotion des spécialistes de la langue des signes (interprètes en langue des signes, enseignants en langue des signes et traducteurs en langue des signes) et participation financière de la Confédération qui y est liée¹⁶
- L'encouragement de l'apprentissage de la langue des signes par les enfants sourds et malentendants en âge préscolaire ainsi que par leurs proches.
- La promotion d'un modèle éducatif bilingue-bimodal (en langue des signes et en langue orale) pour les élèves sourds et malentendant-es, afin de leur permettre de construire leur identité en fonction de leur âge, grâce au contact avec des enfants sourds et malentendants du même âge et à des modèles de rôles compétents en langue des signes
- Des cours de langue pour les personnes sourdes et entendants
- La promotion de la culture liée à la langue des signes
- Des garanties contraignantes pour assurer le maintien et le développement de l'offre télévisuelle en langues des signes
- La promotion de la recherche sur la langue des signes et amélioration des relevés statistiques
- La prise en compte des obligations des cantons¹⁷ basées sur des bases de compétences constitutionnelles et des besoins de coordination correspondants

¹³ CDPH, art. 9, art. 21, art. 24, art. 27, art. 30.

¹⁴ Voir les Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, n° 28a, 41, 42a, c, 47b, 58b.

¹⁵ Le Conseil fédéral indique lui aussi dans son rapport donnant suite aux postulats (à la p. 49) que les mesures d'encouragement linguistique «auraient moins à voir avec l'accès des personnes sourdes à la société entendante qu'avec la langue et la culture des sourds eux-mêmes. Elles présenteraient en outre l'avantage de rendre visible le fait que les sourds, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse.»

¹⁶ Voir Observations finales du Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées, n° 42a.

¹⁷ Voir la Constitution fédérale, art. 8, art. 2, al. 4, art. 11, al. 2 et 19, art. 69, art. 2 et art. 70, al. 2.

- La promotion des échanges culturels entre le monde des personnes sourdes et celui des entendants
 - La traduction d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes vers la langue écrite ou parlée et inversement.
- 2) Des réglementations concrètes et contraignantes *en matière de droit de l'égalité* au niveau de la loi (dans une loi spécifique sur la langue des signes, dans la LHand ou dans les lois spéciales correspondantes) pour la mise en œuvre de mesures visant à éliminer les inégalités dans tous les domaines de la vie. Ces réglementations concernent avant tout la reconnaissance juridique des langues des signes ainsi que des mesures concrètes d'égalité garantissant l'accès et le financement de l'intervention d'interprètes en langue des signes et en langue écrite (pour plus de détails, voir la prise de position de la Fédération suisse des sourds (FSS)).

IV. Dispositions manquantes

7. Remarques générales

En ratifiant la CDPH et dans le cadre de l'Agenda 2030, la Suisse s'est engagée à promouvoir la participation et l'inclusion des personnes en situation de handicap¹⁸. Ces objectifs impliquent que les structures et les systèmes soient modifiés de manière à éliminer systématiquement et durablement les barrières et les inégalités. La protection contre la discrimination au cas par cas – liée à l'obligation d'éliminer les inégalités ou de prendre des mesures d'aménagement raisonnables – est indispensable. Elle ne suffit toutefois pas à promouvoir durablement l'égalité et l'inclusion. Les collectivités publiques et les particuliers doivent prendre des mesures proactives et adaptées à la réalité des personnes en situation de handicap afin de réaliser leur égalité, de les protéger contre la discrimination, de leur permettre de mener une vie autonome et d'en assumer la responsabilité, et de rendre la société plus inclusive – indépendamment du fait qu'une personne en situation de handicap fasse valoir ses droits. La clause de l'art. 5 al. 1, qui indique de manière vague et non contraignante que la Confédération et les cantons doivent prendre des mesures pour éliminer, réduire ou prévenir les inégalités, n'est pas suffisante à cet égard (voir également à ce sujet les propositions d'adaptation et de complément dans la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 7, remarques brèves sur l'art. 5).

La proposition du Conseil fédéral prévoit en outre que la LHand se limite en premier lieu à certains domaines de la vie. Même en admettant que la révision partielle ne permette pas de relever tous les défis liés à la mise en œuvre de la CDPH, la priorité thématique est nettement trop restrictive. En même temps, il manque également dans les domaines de vie cités des réglementations essentielles qui pourraient amener des améliorations concrètes. En outre, le dispositif d'aménagement raisonnable nouvellement introduit ne suffira pas à résoudre le problème de l'accessibilité, par exemple au marché du travail

¹⁸ Voir notamment [la CDPH](#) (version originale en anglais), art. 3, art. 19, art. 24 et [l'Agenda 2030](#), notamment l'objectif 10.

au cas par cas: au plus tard lors de l'examen de la proportionnalité, un tribunal arrivera en règle générale à la conclusion que l'assistance nécessaire ne peut pas être garantie (voir partie II, chapitre 3).

Pour permettre des changements structurels durables, il faut des obligations juridiques objectives concrètes et des instruments de mise en œuvre dans tous les domaines de la vie (y compris des objectifs, des mécanismes de contrôle et des possibilités de sanction en cas de non-respect). Outre les mesures législatives nécessaires, des mesures politiques et administratives doivent être prises en permanence et tous les moyens disponibles doivent être utilisés (y compris une réaffectation des ressources) pour rendre la société et ses secteurs plus accessibles.

La LHand se concentre en outre fortement sur l'accessibilité physique, technique et en matière de communication, qui est certes indiscutablement centrale pour de nombreuses personnes vivant avec un handicap. D'autres aspects, tels que la liberté et la sécurité personnelles, la protection contre la violence ou la prise de décision assistée, qui peuvent être particulièrement importants pour les personnes en situation de handicap cognitif ou psychique ou les personnes neurodivergentes par exemple, sont largement passés outre, bien que la loi doive s'appliquer à ces personnes également.

Selon la proposition du gouvernement, la Confédération et les cantons doivent en outre tenir compte lors de l'adoption de mesures, des différents handicaps et des défis supplémentaires auxquels sont confrontées également les femmes vivant avec des handicaps (art. 5, al. 1 AP-LHand). Selon le rapport explicatif du Conseil fédéral, il s'agit «à la fois de refléter les différents besoins des personnes en situation de handicap, mais également et surtout de reconnaître la diversité comme un élément essentiel de la cohésion sociale».

Or, cette intention n'est guère perceptible dans le projet de loi bien que, tant le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU¹⁹, que l'évaluation de la LHand de 2015²⁰, par exemple en ce qui concerne les personnes en situation de handicap psychosocial ou cognitif, signalent des lacunes à ce sujet. Dans ses observations finales, le Comité constate en outre avec préoccupation que les mesures visant à promouvoir l'égalité des genres dans le domaine du handicap et à promouvoir les droits des femmes et des jeunes filles vivant avec des handicaps dans la société ne sont pas encore mises en œuvre²¹.

8. Lacunes dans différents domaines (de la vie)

En ce qui concerne les différents domaines (de la vie), on constate par exemple les lacunes suivantes:

Le logement

Il est certes prévu de préciser dans l'article sur le but que les personnes en situation de handicap peuvent notamment choisir leur forme de logement. Le libre choix du lieu et du mode de vie est revendiqué depuis des décennies par les personnes avec handicap et leurs organisations (comme actuellement dans

¹⁹ Voir [les Observations finales](#), notamment les n° 29-32, 47-50, 56.

²⁰ [Egger et al., 2015](#), p. 50, pp. 183-187, p. 202, p. 212, p. 368.

²¹ Voir [les Observations finales](#), notamment les n° 13

le cadre de l'initiative pour l'inclusion). Selon la proposition du Conseil fédéral, la révision partielle de la LHand ne devrait rien changer à cet égard: comme jusqu'à présent, seule l'accessibilité physique des bâtiments résidentiels de plus de huit unités d'habitation à construire ou à rénover (art. 3c LHand) est prise en compte. En outre, le Conseil fédéral renvoie à d'éventuels programmes de la Confédération liés au logement (art. 16 LHand). Le financement du logement reste en outre fortement orienté vers une vie en institution.

Il est toutefois nécessaire de prévoir des règles contraignantes pour le domaine des mesures de soutien et d'adaptation ambulatoires, dont de nombreuses personnes handicapées – y compris avec handicaps cognitifs et psychiques – auraient impérativement besoin pour vivre de manière autonome à leur domicile.

Le travail

Les réglementations prévues ne permettent pas non plus de rendre le marché du travail plus accessible. Par exemple, il n'est nulle part fait mention d'activités rémunérées de manière appropriée sur le marché du travail ordinaire, ni de mesures d'encouragement (telles que la garantie d'une assistance personnelle, l'interprétation en langue des signes, la traduction en langage facile à lire et à comprendre). Or, de telles mesures peuvent être nécessaires pour exercer un travail. Font également défaut les directives pour les employeurs (voir par exemple les législations allemande et autrichienne, dans lesquelles les entreprises d'une certaine taille sont soumises à une obligation de quota, c'est-à-dire qu'elles doivent employer des personnes en situation de handicap à hauteur d'un pourcentage minimum de l'ensemble de leur personnel²²).

Il manque surtout des mesures pour rendre les environnements de travail plus inclusifs, indépendamment des cas individuels (mot-clé: conception inclusive de l'emploi). Cependant, même dans des cas isolés, les lacunes constatées ne pourront pas être comblées, faute de pouvoir généralement prendre des dispositions adéquates en raison du principe de proportionnalité (voir partie II, chapitre 3). La Confédération doit donc être tenue de prendre toutes les mesures législatives appropriées (y compris dans le cadre de la LAI et de la LIPPI) pour permettre aux personnes en situation de handicap d'accéder sur un pied d'égalité à une activité professionnelle correctement rémunérée sur le marché du travail ordinaire, y compris les mesures de soutien et d'adaptation nécessaires. Par ailleurs, la Confédération doit également être tenue d'élaborer, en collaboration avec les cantons, des plans pluriannuels visant à aider en permanence les personnes en situation de handicap sans emploi ou travaillant dans des institutions²³ à s'insérer sur le marché du travail ordinaire. Pour ce faire, il faut fixer des objectifs, mettre en place des programmes d'encouragement, réaffecter des ressources, mettre en place un coaching en emploi, fournir des conseils, octroyer des subventions salariales aux employeurs. D'autres mesures peuvent également être prises, comme celles visant spécifiquement à accroître l'activité professionnelle des femmes en situation de handicap.

Les prestations de services

²² Egger et al., 2015, pp. 352-353, 389.

²³ Voir LIPPI, art. 3, al. 1, let. a ou c.

Comme mentionné ci-dessus (voir partie II, chapitre 2), la proposition du Conseil fédéral manque de clarté dans la définition de la discrimination, raison pour laquelle les personnes en situation de handicap n'en seront vraisemblablement pas mieux protégées dans l'usage de services publics.

En ce qui concerne les prestations de services, il manque également des obligations juridiques objectives claires avec des buts concrets et des instruments de contrôle garantissant aux personnes handicapées un usage autonome et à chance égale. Les prestataires de services publics devraient être tenus de prendre les mesures structurelles, techniques et personnelles nécessaires pour rendre leurs services et leur communication accessibles aux personnes handicapées.

La formation

Dans le domaine de l'éducation, le manque porte sur la concrétisation d'obligations juridiques objectives contraignantes, tant pour garantir une formation de base inclusive, que pour des mesures de soutien ou de compensation des désavantages nécessaires à une formation professionnelle initiale, une formation supérieure ou une formation continue pour les personnes avec tous types de handicaps. L'art. 20 de la LHand ne mentionne pas clairement la nécessité pour les cantons de mettre en œuvre une éducation inclusive.

La CDPH stipule sans équivoque dans l'art. 24 que les États parties doivent veiller à ce que «les personnes handicapées ne soient pas exclues, sur le fondement de leur handicap, du système d'enseignement général et à ce que les enfants handicapés ne soient pas exclus, sur le fondement de leur handicap, de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire ou de l'enseignement secondaire (...).» La Suisse doit notamment veiller à ce que «les personnes handicapées puissent avoir accès, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, à l'enseignement tertiaire général, à la formation professionnelle, à l'enseignement pour adultes et à la formation continue. À cette fin, ils veillent à ce que des aménagements raisonnables soient apportés en faveur des personnes handicapées.»

Selon la proposition du Conseil fédéral, l'art. 20 LHand doit continuer à décréter simplement que les cantons doivent encourager «l'intégration des enfants et adolescents handicapés dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates». Cependant, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, dans ses observations finales sur le rapport initial de la Suisse, souligne lui aussi clairement la nécessité d'introduire un droit à l'éducation inclusive et d'éviter que «certaines politiques cantonales aient pour effet d'orienter les enfants handicapés vers l'éducation spécialisée et ne respectent pas leur droit à l'éducation inclusive.» L'éducation doit être inclusive et accessible, et des dispositions adéquates doivent être prises à cet effet.

Les transports publics

Dans le domaine des transports publics, où l'accessibilité n'a toujours pas été mise en œuvre malgré un délai de 20 ans imposé par la LHand, le gouvernement omet de fixer de nouvelles étapes de mise aux normes, y compris un nouveau délai avec des possibilités de sanctions en cas de non-respect.

Sur ce point, ASRIMM se rallie à la position d'Inclusion Handicap: nous considérons également qu'un nouveau délai légal pour rendre les transports publics accessibles d'ici 2030 au plus tard est approprié,

pour que les personnes en situation de handicap puissent, comme tout le monde, se déplacer librement et de manière autonome. Pour ce faire, il faut prévoir des étapes avec des objectifs intermédiaires contraignants, des contrôles efficaces de la réalisation des objectifs ainsi que des possibilités de sanctions qui y sont liées. Cela implique que la responsabilité de l'Office fédéral des transports soit ancrée dans la loi. Quant aux cantons et communes, ils doivent être davantage responsabilisés par des directives claires.

La loi et l'ordonnance qui s'y rapporte doivent en outre s'appliquer à toutes les entreprises opérant dans le cadre d'un monopole de la Confédération, et non seulement aux entreprises concessionnaires.

Les réglementations successives dans le domaine des transports publics doivent également intégrer explicitement l'aspect de l'accessibilité pour les personnes vivant avec un handicap auditif ou visuel. Vingt ans de mise en œuvre de la LHand montrent que cet aspect est trop souvent oublié et que les gares, les arrêts et les systèmes d'information à la clientèle ne peuvent pas être utilisés de manière autonome par les personnes vivant avec un handicap sensoriel. L'obligation de mettre à disposition des informations aux voyageuses et voyageurs selon le principe bi-sensoriel doit être clairement mise en évidence.

Pour ASRIMM, l'accès sans barrière et autonome aux transports publics est l'un des éléments clés de l'inclusion et de la participation des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, notamment pour accéder à l'éducation et au marché du travail. Il est également important de souligner qu'une offre de transports publics développés selon les principes du design universel par exemple, facilite la mobilité de tous les usagers, en particulier des personnes âgées, des personnes avec des poussettes, des enfants en bas âge ou des personnes transportant des bagages.

Autres domaines

D'autres lacunes constatées par le comité de l'ONU concernent par exemple les domaines de la liberté et la sécurité de la personne ou la protection contre la violence, la santé, la participation à la vie politique et publique, la culture, les loisirs et le sport, le droit civil et pénal ou les conditions de séjour et d'établissement des étrangers. Par ailleurs, les outils permettant de collecter les données statistiques pertinentes sur les personnes handicapées dans tous les domaines de la vie ainsi que la recherche en collaboration avec les personnes concernées par le handicap font défaut.

Il existe en outre une lacune dans la garantie du financement du soutien/coaching par les pair-es dans les domaines du conseil social et de la santé – c'est-à-dire du soutien des personnes handicapées par des personnes ayant des expériences similaires ou comparables. La CDPH stipule également, notamment à l'art. 26, que le soutien par les pair-es doit être garanti. Celui-ci doit, avec d'autres mesures efficaces et appropriées, «permettre aux personnes handicapées d'atteindre et de conserver le maximum d'autonomie, de réaliser pleinement leur potentiel physique, mental, social et professionnel, et de parvenir à la pleine intégration et à la pleine participation à tous les aspects de la vie.»

Même si certaines des mesures structurelles nécessaires peuvent générer des coûts plus élevés, du moins à court terme, que les dispositions qui n'impliquent qu'un coût d'acquisition unique (voir le

chapitre 3), elles sont d'une part essentielles pour permettre aux personnes en situation de handicap de participer pleinement, efficacement et sur un pied d'égalité à la société, ce à quoi la Suisse s'est engagée en ratifiant la CDPH. D'autre part, des économies sont également envisageables à moyen ou à long terme – par exemple grâce à une meilleure intégration sur le marché du travail et à des offres ambulatoires moins coûteuses que les coûts considérables liés à la ségrégation des personnes avec handicap.

Une stratégie globale et un plan d'action

La CDPH couvre tous les domaines de la vie et nécessite de profonds changements dans notre société. Compte tenu de sa portée, il est indéniable que sa mise en œuvre doit être priorisée. Malgré les recommandations du Comité de la CDPH²⁴, la Suisse ne dispose toujours pas de stratégie globale et de plan d'action pour la mise en œuvre de tous les droits de la Convention, à tous les niveaux de gouvernance. Les « Programmes prioritaires de la politique du handicap 2023-2026 » du Conseil fédéral vont certes dans la bonne direction et traduisent une volonté d'agir, mais ne constituent pas un plan d'action. Ces programmes ne suffisent pas à concrétiser les droits de la CDPH et à établir les tâches étatiques nécessaires au niveau législatif.

Demandes

La prévention ou l'élimination des inégalités à l'encontre des personnes handicapées dans tous les domaines de la vie nécessite – même indépendamment des revendications individuelles – des mesures législatives, politiques et administratives dans tous les domaines de la vie. Il s'agit notamment d'une stratégie globale et de plans d'action ou de mise en œuvre, ainsi que d'instruments de contrôle pour la Confédération, les collectivités publiques et les particuliers. Ces mesures doivent garantir que les aides et adaptations nécessaires soient assurées et que les obstacles discriminatoires soient supprimés, afin que l'égalité, la participation et l'inclusion des personnes handicapées soient pleinement réalisées.

En conséquence, les actrices et acteurs concerné-es doivent être tenu-es de prendre les mesures utiles à atteindre l'objectif de la LHand, indépendamment des revendications individuelles, et ce de manière continue et en utilisant tous les moyens à disposition, y compris la réaffectation des ressources (voir également [les Observations finales](#) du Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées).

Il est impératif de tenir compte de la diversité des personnes en situation de handicap dans toutes les mesures et stratégies, et d'associer et de défrayer ces dernières à l'élaboration des lois, stratégies et mesures (voir aussi partie II, chapitre 5) ainsi qu'au conseil individuel (par les pair-es).

Nous considérons également qu'il est urgent de promouvoir la transmission des connaissances sur les dispositions légales ainsi que sur les handicaps en général et plus spécifiquement sur les handicaps psychiques et cognitifs ou la neurodiversité dans les services concernés aux niveaux fédéral et cantonal, par des expert-es en la matière (voir également la partie VI).

En outre, des mesures (de sensibilisation) globales contre la stigmatisation sont indispensables. Lors de l'évaluation de la LHand en 2015, la stigmatisation des personnes en situation de handicap a été

²⁴ [Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, n° 8c.](#)

identifiée comme l'une des plus grandes barrières sociales. Dans le cadre de ces mesures, il s'agit surtout de prendre en compte les personnes en situation de handicap victimes de discriminations multiples (y compris les personnes ayant des identités et des orientations sexuelles différentes ou les personnes ayant fui leur pays).

V. Le financement des organisations de personnes en situation de handicap

Le soutien financier octroyé par la Confédération aux organisations de personnes handicapées repose presque exclusivement sur l'art. 74 LAI, qui date de 1959. À cette époque, le handicap était uniquement perçu d'un point de vue médical et individuel. Le financement du travail des organisations de personnes handicapées consistait donc à aider les personnes «invalides» et leurs proches par le biais de conseils et d'une assistance et à leur garantir des «cours d'éducation physique» ou des «prestations de soutien et d'encouragement à la réadaptation».

Depuis lors, le domaine juridique dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap sont actives a fondamentalement changé et s'est élargi, surtout depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale en 2000, de la LHand en 2004 et de la CDPH en 2014, lesquelles ont des répercussions sur tous les domaines de la vie et tous les niveaux de l'État fédéral. Dans ce contexte, les organisations de personnes handicapées ont dû et doivent encore développer et utiliser leur expertise de manière à pouvoir assumer leurs responsabilités en matière de protection et de renforcement des droits et d'élimination des inégalités des personnes vivant avec des handicaps, dans les différents domaines thématiques et juridiques. En font partie, outre d'autres tâches en rapport avec la CDPH, l'apport de leur expertise dans les procédures législatives afin d'aborder le problème de la discrimination en se basant sur la Convention. Pour ce faire, elles ont donc besoin d'un financement adéquat.

À cet égard, la LHand ne prévoit que des possibilités de soutien ponctuelles. En outre, la base légale n'a pratiquement pas changé depuis 1959. L'Office fédéral des assurances sociales reste le seul responsable de la répartition des fonds. Le BFEH, qui est responsable de la coordination de la mise en œuvre de la CDPH et de la LHand, n'est pas impliqué.

À l'instar d'Inclusion Handicap, ASRIMM salue donc la volonté exprimée en novembre 2023 par le BFEH, la CDAS et l'OFAS, de mener un échange politico-stratégique avec les organisations de personnes handicapées sur les aides financières prévues par l'art. 74 LAI. Parallèlement, il est nécessaire de créer, dans le cadre de la révision de la LHand, les bases d'un financement complémentaire du travail fourni par les organisations de personnes handicapées dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand. Concrètement, il s'agit par exemple de l'accompagnement de la Confédération dans le cadre de l'art. 4 al. 3 CDPH et des procédures de rapport des États sur les conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme ainsi que de l'information et de la sensibilisation des personnes handicapées et du public sur les droits tels que définis par la CDPH (voir l'art. 8 CDPH). Le soutien financier des «programmes» prévus par l'art. 16 LHand ne couvre pas ces besoins.

Demande

ASRIMM demande la création d'une base dans la LHand pour le financement complémentaire du travail des organisations de personnes handicapées, en lien avec la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand.

VI. Contrôle de la mise en œuvre et promotion d'une approche intégrée du handicap (*disability mainstreaming*)

En 2015, l'évaluation de la LHand²⁵ avait déjà montré que des règles claires inscrites dans la loi étaient certes importantes, mais qu'elles devaient aussi être respectées ou que leur mise en œuvre devait être contrôlée. Or, un tel contrôle n'existe pas. Par exemple, à tous les niveaux, les institutions étatiques sont certes tenues de proposer des informations accessibles. Mais à l'exception des sites Internet centraux de l'administration fédérale, aucun contrôle n'est effectué pour vérifier si ces obligations sont respectées. Selon l'évaluation de la LHand de 2015, l'examen devrait avoir lieu, tant au niveau de la Confédération que des cantons, dans le cadre des procédures de surveillance administrative spécifiques à chaque domaine. Or, les autorités de surveillance concernées ne disposent généralement pas des connaissances spécialisées requises en matière d'égalité des personnes handicapées. Il en résulte le risque que «l'inaction ou la résistance des autorités compétentes ne soient guère sanctionnées»²⁶. En outre, le nombre relativement faible de cas judiciaires montre que les décisions de justice ne constituent pas, dans la réalité, la seule voie permettant de faire avancer la concrétisation et la mise en œuvre de la LHand.

Demandes

Comme mentionné dans la partie IV, nous estimons qu'il est urgent de développer des mécanismes de contrôle, y compris des possibilités de sanctions en cas de non-respect des obligations légales. Dans ce contexte, nous demandons également un renforcement du BFEH par une augmentation de ses ressources ainsi que sa transformation en un office fédéral (voir également la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 6.3).

ASRIMM considère notamment comme primordiale la prise en charge des tâches suivantes par le BFEH:

- Mettre en place un monitoring pour vérifier en permanence la mise en œuvre de la LHand, c'est-à-dire effectuer des contrôles conséquents et contraignants dans tous les domaines pertinents en vue d'accroître le caractère contraignant des bases légales, et;
- Promouvoir une approche intégrée du handicap (*Disability Mainstreaming*) et transmettre des connaissances spécialisées tant sur la LHand que sur la CDPH à tous les niveaux de l'Etat et avec la participation de personnes en situation de handicap. Il s'agit d'aider les actrices et acteurs concernés à prendre en compte la perspective des personnes en situation de handicap conformément à la CDPH et à la LHand dans tous les domaines – par exemple dans la lutte contre la pauvreté²⁷ ou la

²⁵ Egger et al., 2015.

²⁶ Egger et al., 2015, p. 382.

²⁷ Voir les Observations finales du Comité des Nations unies pour les droits des personnes handicapées, n° 53 et 54.

prévention et la lutte contre la violence²⁸, ou dans les plans d'action et autres mesures de promotion de l'égalité des genres²⁹.

Pour conclure, nous insistons une nouvelle fois sur le fait que nous ne considérons pas comme étant judicieux de s'en tenir à la proposition actuelle du présent projet de loi, et qu'il ne suffira pas de corriger ou de compléter certaines formulations. Le projet de loi doit faire l'objet d'une révision conceptuelle fondamentale et complète, en étroite collaboration avec les organisations de personnes en situation de handicap.

En vous remerciant par avance de tenir compte de nos remarques et propositions, nous vous présentons nos meilleures salutations.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Alltäglich'.

Directrice ASRIMM

²⁸ Voir également [Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 20.3886](#), 2013, pp. 37-38.

²⁹ Voir [Observations finales](#) du Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées, N° 14.

Geschäftsstelle

Eidgenössisches Departement des Innern
Elisabeth Baume-Schneider, Bundesrätin
Inselgasse 1
CH-3000 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Basel, 5. April 2024

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Als Dachorganisation von über 20 Mitgliedorganisationen in der Behinderten-Selbsthilfe der Region Basel vertritt das Behindertenforum seit 1953 die Anliegen und Interessen von Menschen mit Behinderungen. **Unterdessen haben die beiden Basler Kantone kantonale Behindertenrechtsgesetze** (BRG – Basel-Landschaft in Kraft seit 1. Januar 2024 / BRG Basel-Stadt in Kraft seit 1. Januar 2021), die die Kantone zur Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) verpflichten. Entsprechend orientieren sich die Behindertenrechtsgesetze an den Inhalten und Zielsetzung der 2008 durch den Bund ratifizierten internationalen Konvention.

Vor diesem Hintergrund enttäuscht die vorgeschlagene Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) auf ganzer Linie: Anstatt die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz im Sinne der UNO-BRK zu stärken, beschränkt sich die Teilrevision auf punktuelle Verbesserungen.

Neben dem Fehlen einer grundsätzlich Gesetzeskonzeption im Sinne eines zeitgemässen Behindertengleichstellungsgesetzes sind die Kritikpunkte:

- Begrifflichkeiten («geistige/intellektuelle bzw. Beeinträchtigung» sind zu ändern: kognitive Beeinträchtigung bzw. Sinnesbehinderung)
- Fehlende Nachfolgeregelung für den öffentlichen Verkehr
- Fehlende konkrete Definition von «Diskriminierung»
- Fehlende konkrete Definition der «Verhältnismässigkeit» im Geltungsbereich Bauen
- Fehlende Umsetzung eines eigenständigen Gebärdensprachgesetzes (entgegen parlamentarischem Auftrag aus Motion 22.3373)

- Aushebelung des Verbandsbeschwerderechts
- Fehlende Verankerung einer ergänzenden Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen (zur Umsetzung der UNO-BRK gemäss Art. 8 Abs. 2 BV)
- Fehlende Verankerung eines zeitgemässen «Disability Mainstreaming»

Im Weiteren verweisen wir auf die Vernehmlassungsantworten der nationalen Dachorganisationen **Inclusion Handicap** und **Agile.ch** sowie des **Schweiz. Gehörlosenbundes** (SGB).

Der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen rügt die Schweiz entsprechend der grundsätzlichen Kritik dieser Stellungnahme im Jahr 2022 in seinen «abschliessenden Bemerkungen zum Initialstaatenbericht» und verweist auf grosse Handlungsbedarfe in allen Lebensbereichen für Menschen mit Behinderungen.

→ Aus den genannten Gründen ist die Teilrevision des BehiG grundsätzlich zu überarbeiten.

Mit bestem Dank für die Kenntnisnahme unserer Vernehmlassungsantwort und freundlichen Grüssen

Behindertenforum

Präsidentin



Christine Bühler

Vize-Präsident



Marcel W. Buess

Geschäftsführung



Georg Mattmüller

Schaffhausen, 19. März 2024

Vernehmlassung zur Teilrevision des BehiG

Grundsätzliches

Die Revision des BehiG ist überfällig und die Absicht, Benachteiligungen für Menschen mit einer Behinderung im Alltag abzuschaffen, ist sehr zu begrüssen. Umso bedauerlicher, dass verpasst wird, Klarheit zu schaffen und eine Gleichstellung konsequent festzuschreiben. Die Vorschläge stärken die Rechte von Menschen mit Behinderung zu wenig und greifen zu kurz. Griffige flankierende Massnahmen fehlen im Gesetz mehrheitlich ganz.

Menschen mit einer Behinderung erfahren nach wie vor Diskriminierung in verschiedensten Lebensbereichen und sehen sich tagtäglich mit zahlreichen Barrieren konfrontiert. Obwohl die Barrierefreiheit im Öffentlichen Verkehr schon im BehiG von 2002 festgeschrieben wurde, ist sie nach Ablauf der 20-jährigen Frist mit Nichten umgesetzt.

Enttäuschend ist zudem der Umstand, dass der Entwurf für die Revision des BehiG offenbar ohne den Einbezug von Menschen mit einer Behinderung erstellt wurde.

1. Schutz vor Diskriminierung

Es ist zu begrüssen, dass mit der Revision der Schutz vor Diskriminierung gestärkt werden soll. Neu sollen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die persönlichkeitsverletzend sind, verboten werden. Allerdings wird nicht definiert, was unter dieser Diskriminierung zu verstehen ist. Der Begriff der Diskriminierung wird nicht definiert, was angesichts der Wichtigkeit des Begriffs einem eklatanten Mangel gleichkommt.

In verschiedenen Kantonen bestehen Behindertengesetze, die diese Frage klärender angehen und entsprechend als Orientierung auch für den Bund dienen könnten (BS, BL und VS). Diskriminierung sollte generell verboten werden.

Es fehlen Massnahmen, um den Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Behinderung zugänglicher zu gestalten. Assistenz, Gebärdendolmetschung, allfällige Hilfsmittel etc. müssen im Bedarfsfall zur Verfügung gestellt werden. Es braucht daher einen festgeschriebenen Bezug zu Leistungen der IV, damit Betroffene im Arbeitsmarkt bessere Chancen bekommen. Die Frage der Verhältnismässigkeit wird die Integration in den Arbeitsmarkt sonst weiterhin dominieren und vor allem verhindern.

2. Eine Nachfolgeregelung für den öffentlichen Verkehr fehlt

Für Menschen mit einer Behinderung ist der öffentliche Verkehr in vielen Fällen nach wie vor nicht autonom nutzbar. Dieses Ziel wurde klar verfehlt. Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass die BehiG-Revision keine Bemerkung dazu macht, wie die Umsetzung der bestehenden Verpflichtung doch noch gewährleistet werden soll. Angezeigt wäre es, eine kurze Frist zur Umsetzung der schon bestehenden gesetzlichen Vorgabe zu setzen.

3. Geltungsbereich Bau wird nicht angepasst

Das bisherige BehiG beschränkte sich auf Neubauten und Renovierungen von öffentlich zugänglichen Bauten.

Diese Beschränkung verzögert auch moderate Anpassungen die verhältnismässig wären, weil sie mangels gesetzlicher Vorgaben nicht verlangt werden können. Damit wird die Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung nur sehr zögerlich umgesetzt. Hinzu kommt, dass bei Neubauten die Anforderungen für Wohnbauten (9 Wohnungen oder mehr) und Bauten für Arbeitsplätze (51 Arbeitsplätze und mehr) deutlich zu hoch sind. So bleiben Menschen mit einer Behinderung weiterhin vom gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen oder für die Bewältigung der selbständigen Lebensführung auf Hilfe angewiesen.

4. Gebärdensprachen

Es ist unzweifelhaft an der Zeit, dass die Gebärdensprachen besser im Gesetz und im Alltag verankert werden. Eine blossе Förderung der Gebärdensprachen genügt dazu allerdings nicht. Es müssen konkrete Fördermassnahmen benannt werden, welche die Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich kulturellen Minderheit unterstützen.

5. Verbandsbeschwerderecht

Der Entwurf für die Revision des BehiG sieht nur noch Beschwerdegründe vor, die sich auf die Persönlichkeitsverletzungen von Menschen mit einer Behinderung beziehen. Im Bereich des öffentlichen Verkehrs, des Baus oder in Bezug auf Dienstleistungen dürfte dies eher selten zutreffen. Damit ist es Behindertenorganisationen aber verwehrt, Beschwerde zu erheben – auch bei offensichtlichen Verletzungen des BehiG.

6. Einbezug von Menschen mit einer Behinderung bei der Erarbeitung des Entwurfs

Überraschenderweise wurden Menschen mit Behinderungen offenbar nicht in die Erarbeitung des Entwurfs einbezogen. Dies ist angesichts der 1.7 Millionen Betroffenen erstaunlich. Es ist an der Zeit, mit Menschen mit Behinderung zusammen zu arbeiten und sie nicht mehr auszuschliessen, wenn es um ihre Belange geht.

Freundliche Grüsse

Behindertenkonferenz Schaffhausen

Heidi Züblin, Ressort Politik

**Behindertenkonferenz
Kanton Zürich**

Zollstrasse 115
8005 Zürich

www.bkz.ch

—
Gemeinsam
für Gleichstellung

Geschäftsstelle

043 243 40 00
bkz@bkz.ch



An die Vorsteherin des
Eidgenössischen
Departements des Inneren,
Frau Bundesrätin Elisabeth
Baume-Schneider

Vernehmlassungsantwort: Teilrevision BehiG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Die 1983 gegründete Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) ist die Dachorganisation von Menschen mit Behinderung, ihren Organisationen und Institutionen im Kanton Zürich. Sie setzt sich für die Gleichstellung und gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ein, indem sie die Interessen ihrer Mitglieder bündelt, politische Anliegen formuliert und nach aussen vertritt.

Gerne ergreifen wir die Gelegenheit der Vernehmlassung, um nachfolgend zur geplanten Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) Stellung zu nehmen. Eine Revision des BehiG ist längst fällig, das zeigt auch das schlechte Abschneiden bei der Überprüfung der Schweiz bezüglich Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Stossend ist auch die mangelhafte Umsetzung des geltenden Rechts vor allem im Bereich des öffentlichen Verkehrs.

Mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf (VE-BehiG) wird sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderung kaum etwas ändern. Die BKZ ist von der Teilrevision enttäuscht und stuft diese als ungenügend ein.

Die BKZ unterstützt sämtliche von Inclusion Handicap und Pro Infirmis in ihren Vernehmlassungsantworten genannten Punkte. Dabei möchten wir folgende Punkte von besonderer Bedeutung hervorheben (in Absprache mit Pro Infirmis teilweise aus deren Vernehmlassungsantwort kopiert):

Begrifflichkeiten

Die BKZ beantragt, in Artikel 2 BehiG die Begriffe «geistige» und «intellektuelle Beeinträchtigungen» zu streichen und durch «kognitive Behinderung» zu ersetzen. Der Begriff «kognitive» Beeinträchtigung ist nicht abwertend und umfasst die beiden Begriffe «geistig» und «intellektuell».

Ferner ist der Begriff «sensorische Beeinträchtigungen» durch «Sinnesbehinderung» zu ersetzen.

Schutz vor Diskriminierung im Bereich Dienstleistungen und Arbeit greift zu kurz

Zu begrüssen ist die Erweiterung des Geltungsbereichs des BehiG im Bereich der Arbeitsverhältnisse. Ebenfalls positiv ist, dass mit der Teilrevision der bisher zu enge Schutz vor Diskriminierung beim Zugang zu Dienstleistungen Privater gestärkt werden soll. Heute beschränkt sich dieser gemäss Bundesgericht lediglich darauf, «schwerwiegenden segregierenden Verhaltensweisen» vorzubeugen. Verboten sind demnach nur «besonders schockierende» Benachteiligungen.

Die vorgeschlagenen Regelungen verbieten hauptsächlich diejenigen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung, die persönlichkeitsverletzend sind. Nicht klar ist, was unter einer solchen Diskriminierung zu verstehen ist und inwiefern sie gegenüber heute einen Fortschritt darstellen würde. **Der VE-BehiG definiert den Begriff der Diskriminierung nicht, obschon er dies angesichts der Bedeutung dieser Frage tun müsste. Je nach Regelung in der Verordnung besteht die Gefahr, dass sich an der heutigen untragbaren Praxis künftig wenig bis nichts ändern würde.** Der Bund sollte sich hier vielmehr an den Behindertengesetzen der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft sowie Wallis orientieren, die generell Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung verbieten. Diese Lösung ist einfacher, sachgerechter und praktikabler.

Hinzu kommt: Der Schutz der betroffenen Person vor einer Benachteiligung im Einzelfall ist wichtig und nötig. Er reicht aber nicht, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderung tatsächlich Zugang zu Dienstleistungen und Arbeit erhalten. **Im VE-BehiG fehlen insbesondere Massnahmen, die das Ziel haben, den Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderung insgesamt zugänglicher zu gestalten.** Mit dem Ziel, dass Personen mit Behinderung, die, um einer Arbeit nachzugehen, z. B. auf eine persönliche Assistenz, Gebärdensprachdolmetschung oder Leichte Sprache angewiesen sind, eine solche beanspruchen könnten, müsste der Bezug zu den Leistungen der Invalidenversicherung hergestellt werden. Der Schutz vor Diskriminierung greift in solchen Konstellationen zu kurz – es ist voraussehbar, dass er spätestens an der Frage der Verhältnismässigkeit scheitern wird.

Fehlen einer Nachfolgeregelung für den öffentlichen Verkehr

Die Fristen von 10 (Kommunikationssysteme und Billettausgabe) bzw. 20 Jahren (Bauten, Anlagen und Fahrzeuge) für die Anpassung des Öffentlichen Verkehrs sind abgelaufen. Unbestritten ist, dass das Ziel eines auch für Menschen mit Behinderung autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs nicht erreicht worden ist. Insbesondere im Busverkehr ist das Ergebnis ernüchternd. Vor diesem Hintergrund ist unverständlich, dass die BehiGTeilrevision **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet.

Aushebelung des Verbandsbeschwerderechts

Art. 9 VE-BehiG will sich gemäss Erläuterungen an die laufende Revision der Zivilprozessordnung orientieren. Entgegen dieser reduziert er aber die Beschwerdegründe auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderung verletzt wird. Dies ist im Kontext des öffentlichen Verkehrs, des Baus oder der Dienstleistungen wohl kaum je der Fall. **Entsprechend könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Dadurch würde ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfallen.**

Geltungsbereich Bau

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder renoviert werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, wenn sie nicht renoviert werden. **Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden.** Dies führt dazu, dass die **Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderung äusserst zögerlich voranschreitet.** Erschwerend kommen die hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten (9 Wohnungen und mehr) und Bauten mit Arbeitsplätzen (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. **Als Folge davon bleiben Menschen mit Behinderung zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes aus vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Insbesondere auch der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.**

Förderung der Gebärdensprachen ungenügend

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt.** Es sind **keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen,** welche das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Freundliche Grüsse



Martina Schweizer
Geschäftsleiterin



CAP-CONTACT association

Département fédéral de l'intérieur
Inselgasse 1
CH-3000 Berne

Envoyez courriel à:
ebgb@gs-edi.admin.ch

Lausanne, le 5 avril 2024

Réponse à la consultation sur la révision partielle de la loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand)

Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur,

Le 8 décembre 2023, vous avez ouvert la procédure de consultation sur la révision partielle de la loi mentionnée en titre (loi sur l'égalité pour les handicapés; LHand). Cap-Contact Association (ci-après : Cap-Contact), association suisse romande créée en 1988 s'engage pour les droits des personnes en situation de handicap, contre les discriminations dont elles sont la cible et pour leur droit à l'autodétermination. Cap-Contact agit pour le libre choix du lieu de résidence des personnes en situation de handicap (art. 19 CDPH) et la mise en place de la contribution d'assistance (art. 42^{quater} ss LAI). Notre association vous soumet sa prise de position concernant cette consultation fédérale. La présente prise de position adopte celle exprimée par Agile, organisation faitière dont Cap-Contact est membre. Nous avons procédé à de nombreuses modifications et intégré des ajouts spécifiques pour garantir que ce document reflète fidèlement nos principes et valeurs fondamentales. En conséquence, nous avons enrichi leur texte original de notre contribution propre, afin d'assurer une représentation plus précise de notre engagement et de nos objectifs.

I. Remarques générales

La Loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand), entrée en vigueur en 2004, et la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), ratifiée dix ans plus tard, nous ont fait espérer des progrès significatifs et rapides. Or à ce jour, les changements attendus par les personnes vivant avec un handicap ne sont guère perceptibles. Pourtant aux termes de la Constitution fédérale, la Suisse (Confédération et cantons) s'engage à respecter le droit international (art. 5 al. 4 Cst). Cette situation est décevante. En 2022, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU y fait également référence dans ses Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse. Le rapport fait notamment état de la nécessité d'agir dans tous les domaines de la vie des personnes en situation de handicap. Pour l'un des pays les plus riches du monde, ce n'est pas acceptable.

Association Cap-Contact, Rue de Sébeillon 9 b, 1004 Lausanne

www.cap-contact.ch – 021 653 08 18 – info@cap-contact.ch

L'égalité concrète est donc loin d'être atteinte. Pour de nombreuses personnes en situation de handicap, il n'est toujours pas possible de vivre de manière autonome dans une société inclusive ou de participer pleinement et concrètement à la société. Pour beaucoup de ces personnes, la vie en milieu ordinaire est impossible tant la législation favorise le milieu institutionnel.

Nous avons espéré que la révision partielle de la LHand contiendrait des transformations en profondeur pour améliorer et bétonner les droits des personnes en situation de handicap. Cette attente a été déçue par l'avant-projet de loi du Conseil Fédéral. Cette révision, sous couvert de quelques avancées mineures, ne fait qu'effleurer la surface à nos yeux: certes, on promet un renforcement de la protection contre la discrimination des personnes handicapées dans les emplois du secteur privé et dans l'accès aux services publics offerts par des privés. En réalité, cette révision législative ne modifie pas le calvaire quotidien des personnes en situation de handicap. Ce projet de loi renonce à la mise en place d'une société véritablement inclusive répondant aux besoins des personnes handicapées.

La Suisse a ratifié la CDPH qui consacre l'égalité et l'inclusion des personnes en situation de handicap. Pourtant la Confédération n'a pas mis en œuvre cette Convention. Le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU a d'ailleurs explicitement dénoncé l'inadéquation des cadres juridiques suisses avec les exigences de la CDPH, appelant la Suisse à aligner de toute urgence ses dispositions législatives sur ces standards internationaux¹. Cette situation perpétue une discrimination systémique à l'encontre des personnes en situation de handicap, mettant en lumière un déficit alarmant de volonté politique pour garantir et promouvoir leurs droits fondamentaux. L'Agenda 2030 (notamment l'objectif 10) n'est pas pris en compte, pas plus que les obligations liées aux langues des signes, qui sont pourtant inscrites dans la Constitution fédérale suisse, dans d'autres bases légales ou dans un mandat confié par le Parlement.

Demandes

Cap-Contact demande expressément que le projet de loi soit entièrement revu et complété sur le plan conceptuel en conformité avec la CDPH et d'autres droits humains fondamentaux, en collaboration avec toutes les actrices et tous les acteurs concerné-es, y compris les organisations de personnes en situation de handicap, enfin de respecter le principe « rien sur nous sans nous » qui veut que les personnes en situation de handicap soient associées aux décisions qui les concernent. Compte tenu de la complexité d'une telle révision, il est essentiel de lui consacrer le temps nécessaire.

Comme le mentionne Inclusion Handicap dans sa prise de position, des adaptations d'autres textes législatifs importants pour la participation et l'inclusion des personnes en situation de handicap doivent impérativement être envisagées notamment la LAI et la LIPPI. La motion 24.3003 de la Commission de sécurité sociale et de santé largement acceptée par le Conseil national en mars 2024 demande précisément de garantir l'égalité dans le choix du logement ainsi qu'un soutien ambulatoire approprié pour les personnes en situation de handicap en modernisant la LIPPI. Les changements attendus pourrait faire l'objet de plusieurs changements de loi dont la révision de la LHand ferait partie intégrante. La protection des

¹ Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, chiffres 7 et 8.

droits humains et fondamentaux des personnes handicapées dans les différents domaines de la vie restera largement inopérante sans ce lien et sans cette approche transversale.

Il convient également de tenir compte de l'actualité politique : en automne 2024, l'initiative pour l'inclusion sera probablement déposée. Elle demande un renforcement des droits des personnes handicapées via une adaptation de l'art. 8 Cst. **Le présent avant-projet de LHand ne constitue aucunement une alternative efficace à cette initiative.**

II. Remarques sur les différents articles

Nous abordons ci-après brièvement certains articles pour lesquels une adaptation est selon nous particulièrement nécessaire. Comme mentionné plus haut, nous estimons toutefois qu'il est urgent de procéder à une révision conceptuelle de fond du projet afin d'améliorer la réalité de vie des personnes en situation de handicap de manière tangible.

1. Objectif (art. 1)

En ratifiant la CDPH, la Suisse s'est engagée à «promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque» (art 1 CDPH). Selon l'art. 1, al. 2 de l'avant-projet (AP) de révision partielle de la LHand tel que mis en consultation, le but de la loi doit cependant rester limité en premier lieu à certains domaines de la vie. En plus des domaines mentionnés jusqu'à présent dans la LHand, dans lesquels la participation doit être facilitée (entretien des contacts sociaux, formation de base et continue ainsi qu'activité professionnelle), le libre choix du mode de logement et l'accès aux prestations de services sont certes désormais expressément mentionnés. La sélection des nouveaux domaines à mentionner n'est toutefois pas explicite. Toutefois, l'objectif de cet article devrait concerner l'ensemble des domaines de l'existence, sans exception, afin de viser une société réellement inclusive. En outre, comme nous l'expliquons dans la partie IV, la manière dont la LHand contribuerait concrètement à permettre effectivement aux personnes en situation de handicap de choisir librement leur mode d'habitat n'est pas claire non plus.

Parallèlement, l'article sur le but de la loi ne contient pas de référence fondamentale à la réalisation des droits humains et fondamentaux des personnes en situation de handicap.

Demandes

Cap-Contact demande que l'objectif de la LHand soit formulé de manière conforme à la CDPH (art. 1 AP-LHand). La LHand vise à promouvoir l'égalité en droit et en fait des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, ainsi que leur participation et leur inclusion dans la société. Elle doit garantir aux personnes handicapées un mode de vie autodéterminé et les protéger contre toute inégalité dans l'exercice de leurs droits humains et fondamentaux en raison de leur handicap (voir par exemple le § 1 de la [loi sur les droits des personnes handicapées](#) du canton de Bâle-Ville, en allemand uniquement).

En outre, nous demandons une concrétisation de l'objet de la loi (voir à ce sujet la proposition dans la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 7, brèves remarques sur l'art. 1).

2. Concepts «personnes handicapées», «discrimination» et «inégalité» (art. 2, 6 et 6a)

Personnes handicapées

Selon l'AP-LHand, la notion de «personnes handicapées» doit être adaptée (Art. 2, al. 1). Nous saluons en principe cette adaptation qui reprend le modèle social du handicap. Pour l'élaboration de toutes politiques publiques, la définition du handicap devrait impérativement s'ancrer dans le modèle social, reconnaissant que la situation de handicap est intrinsèquement liée au contexte dans lequel elle se manifeste. Le modèle médical, avec sa perspective réductrice et obsolète du handicap, ne saurait plus servir de référence. En privilégiant le modèle social, on reconnaît que c'est l'environnement et les structures sociales qui créent le handicap, mettant ainsi l'accent sur la nécessité de transformer la société pour être inclusive et équitable pour toute et tous. Nous soulignons toutefois, à l'instar d'Inclusion Handicap dans sa prise de position, qu'il est difficile de comprendre comment les notions de «handicap intellectuel» (nouvellement ajoutée) et de «handicap mental» (inchangée), entre autres, sont différenciées (comme dans la version allemande).

Le message relatif au projet de LHand doit en outre préciser que les frontières entre les différentes catégories de handicaps sont floues. Ainsi, au-delà de la question de savoir si elles sont plutôt de nature physique, psychique ou sensorielle, des conditions telles que l'autisme ou la dyslexie sont clairement des handicaps au sens de la LHand. En outre, le message devrait préciser que la question de l'origine du handicap – par exemple naissance, prédisposition génétique ou accident – n'est pas pertinente pour le définir selon la LHand. La notion englobe donc notamment les personnes en situation de handicap dû à l'âge.

«Discrimination» et «inégalité»

Les modifications proposées ne permettent pas d'améliorer la protection contre la discrimination des personnes en situation de handicap. D'une part, cette protection ne doit s'appliquer qu'au cas par cas (il manque des obligations concrètes de droit objectif et des instruments d'application) et le droit de recours des associations ne doit plus pouvoir être invoqué qu'en cas d'atteinte à la personnalité (voir chapitres 3 et 4 ci-dessous). D'autre part, la notion de «discrimination» et celle d'«inégalité» doivent être expressément contenues dans la loi, mais la délimitation des deux notions n'est pas clarifiée et la notion de «discrimination» n'y est définie seulement au niveau de l'ordonnance². La définition de la notion de «discrimination» au niveau de l'ordonnance s'écarte en outre de manière décisive de la notion constitutionnelle de ce terme, ainsi que de sa notion au sens de l'art. 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Il en résulte une loi confuse qui n'offre pas la clarté requise aux personnes en quête de droit, ainsi qu'aux autorités et aux tribunaux chargés de la faire appliquer. Comme le constate Inclusion Handicap dans sa prise de position, tant la jurisprudence relative à l'art. 8 al. 2 Cst. que la LHand restent largement en deçà

² Art. 2 let. d OHand: «*discrimination* (art. 6 et 8, al. 3, LHand): toute différence de traitement particulièrement marquée et gravement inégalitaire qui a pour intention ou pour conséquence de déprécier une personne handicapée ou de la marginaliser.»

des exigences de la CDPH. Le Tribunal fédéral constate entre autres que l'art. 8 al. 2 Cst. ne contient pas de droit à l'établissement d'une égalité de fait. La notion de discrimination est interprétée de manière très restrictive par le Tribunal fédéral. Une personne qui se plaint d'une discrimination ne peut pas exiger que celle-ci ne se produise pas ou qu'elle soit éliminée par des aménagements raisonnables. Ces restrictions ne sont pas compatibles avec les art. 2, 5 et 9 de la CDPH.

Tant qu'aucune discrimination ne peut être constatée sur la base d'une interprétation restrictive de du terme, aucun droit correspondant ne peut être fondé. C'est ce que montre clairement le fait que, vingt ans après l'entrée en vigueur de la LHand, aucune pratique n'a pu s'établir pour protéger effectivement contre la discrimination dans le cadre des prestations de services fournies par des particuliers. Les adaptations prévues par le Conseil fédéral sont en principe bienvenues (extension du champ d'application à l'art. 3, let. g, et des droits juridiques à l'art. 8, al. 3 et 8a, al. 1), mais resteront hélas lettre morte.

Propositions d'adaptation

Cap-Contact soutient les demandes et propositions d'adaptation de l'art. 2 AP-LHand formulées dans la prise de position d'Inclusion Handicap:

Art. 2, al. 1:

Est considérée comme une personne handicapée au sens de la présente loi toute personne présentant une incapacité physique, mentale, psychique, ~~intellectuelle~~ ou sensorielle présumée durable, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

En ce qui concerne les notions de «discrimination» et d'«inégalité», nous plaidons en particulier pour la variante 1 proposée par Inclusion Handicap, dans laquelle la notion de «discrimination» serait supprimée et où seule la notion d'«inégalité» serait utilisée, laquelle doit être conforme à la CDPH (art. 2, al. 3 et art. 5). Il convient donc de renoncer à utiliser en parallèle les termes «inégalité» et «discrimination».

Si cette proposition n'est pas retenue et que le terme «discrimination» continue d'être utilisé, il doit être défini précisément dans la LHand (c'est-à-dire au niveau de la loi) conformément au sens de la CDPH (art. 2 al. 3).

Ces adaptations sont urgentes afin que la loi gagne en clarté, que la sécurité juridique soit renforcée et que la protection soit étendue dans les rapports juridiques de droit privé.

En outre, nous demandons que le terme « personnes handicapées » soit remplacé par « personnes en situation de handicap » dans le titre et dans l'ensemble du texte.

3. Aménagements raisonnables (art. 2, 6, 6a et 12a) et proportionnalité (art. 11 et 12)

Selon la proposition du Conseil fédéral, les inégalités envers les personnes handicapées doivent notamment être «prévues, réduites ou éliminées» dans la mesure où les prestataires de services privés et les employeurs doivent prendre des «mesures d'aménagement raisonnables» (art. 6 et 6a AP-LHand). Il entend par là «des modifications et des adaptations nécessaires et appropriées qui ne constituent pas une

charge déraisonnable» (art. 2, al. 6 AP-LHand). Le principe de proportionnalité s'applique: un tribunal qui doit juger si une inégalité doit être éliminée ou non évalue le rapport entre l'utilité escomptée pour les personnes avec handicap et les intérêts économiques, respectivement les dépenses pour les entreprises, les intérêts de la protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine ou les préoccupations en matière de sécurité (art. 11, al. 1 LHand).

Le nouvel article 12a prévu par le Conseil fédéral précise que le tribunal doit avant tout tenir compte, lors de sa pesée d'intérêts, de critères concernant l'entreprise (entre autres sa taille et ses capacités financières). Il s'agit en outre de tenir compte des droits et libertés de tiers. Il n'est pas fait mention des intérêts spécifiques des personnes en situation de handicap ni de la question de savoir si le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une violation des droits humains et fondamentaux. Lorsque les personnes handicapées ont besoin de prestations sur la durée pour participer à la société sur un pied d'égalité avec les autres et qu'elles ne peuvent pas bénéficier de prestations des assurances sociales ou d'autres prestations ou que celles-ci sont insuffisantes, ou lorsque des investissements importants sont nécessaires à cet effet,³ la pesée des intérêts telle que l'envisage le Conseil fédéral serait le plus souvent défavorable aux personnes concernées en raison des coûts engendrés. En raison de l'absence de concrétisation d'obligations juridiques objectives et d'instruments de mise en œuvre, les réglementations prévues ne peuvent guère constituer une incitation à ce que, par exemple, les environnements de travail soient aménagés de manière inclusive à long terme, et pas seulement au cas par cas comme le propose le gouvernement dans son rapport explicatif (p. 12).

L'adoption des principes de proportionnalité et d'"aménagement raisonnables" proposés par le Conseil fédéral instaurent un système intrinsèquement biaisé qui désavantage systématiquement les personnes en situation de handicap et entrave la réalisation d'une société véritablement inclusive. Cette approche légalise de facto une hiérarchisation des droits où les considérations économiques et les contraintes des entreprises prévalent sur les droits fondamentaux des individus à l'accessibilité et à la participation sociale. En subordonnant les aménagements nécessaires à une logique de coût et de "charge déraisonnable", on impose une barrière insurmontable pour de nombreuses personnes en situation de handicap, reléguant leurs besoins et droits à l'égalité. En exigeant des preuves tangibles du bénéfice pour les personnes handicapées sans considérer de manière équivalente les impacts négatifs d'une non-action, ce cadre juridique perpétue une discrimination institutionnalisée et une exclusion sociale. Cette orientation empêche l'atteinte d'une inclusion universelle et les obligations internationales de la Suisse sous l'angle de la CDPH vers une égalité réelle et une participation pleine et entière de toutes les personnes, indépendamment de leurs capacités.

Demandes

Cap-Contact demande de ne pas multiplier inutilement les ancrages du principe de proportionnalité car cela désavantagerait les personnes en situation de handicap.

³ Par exemple, pour une offre d'interprétation en langue des signes au travail ou lors d'activités politiques, pour des dispositifs d'écoute dans les bâtiments publics, pour des traductions en langage simplifié, pour des programmes d'emploi accompagné et de scolarité accompagnée, pour des offres de soutien au logement ambulatoire, etc.

Nous considérons en outre comme essentiel que les tribunaux, lors de l'évaluation de la proportionnalité (art. 11 et 12) ou de la pesée des intérêts selon le nouvel art. 12a sur les «aménagements raisonnables», tiennent également compte des intérêts spécifiques des personnes handicapées de manière globale et sur la base de la CDPH⁴ (voir par exemple [la loi sur les droits des personnes en situation de handicap du canton de Bâle-Ville, § 7](#), en allemand).

Il convient en outre d'ajouter que les mesures et les planifications (réalisées ou non) des collectivités publiques et des acteurs privés visant à protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations doivent également être prises en compte dans la pesée des intérêts. Cela permet d'éviter que des années après l'entrée en vigueur d'une loi, il soit possible d'argumenter sur des coûts trop élevés dans le but de les empêcher (voir Transports publics et construction), alors qu'une prise en compte précoce de l'accessibilité dans les processus permet d'éviter des adaptations ultérieures coûteuses (voir également la prise de position d'Inclusion Handicap à ce sujet).

Il convient également d'examiner la disponibilité de fonds publics ou de possibilités de soutien pour compenser les coûts jugés disproportionnés, mais qui doivent être supportés d'un point de vue objectif et juridique⁵.

Si la notion de discrimination est maintenue (voir chapitre 2 ci-dessus), il convient d'ajouter une deuxième phrase à l'art. 6, al. 2 et 6a, al. 2: «Le refus de prendre des mesures d'aménagement raisonnables constitue une discrimination au sens de l'al. 1». De même, à l'art. 6, al. 3, AP-LHand, le rapport avec l'al. 1 devrait apparaître expressément dans le texte – par exemple en ajoutant la phrase suivante à la première phrase: «Les prestations de services qu'ils proposent sous une forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes handicapées, faute de quoi cela constitue une discrimination en vertu de l'al. 1».

4. Droit de recours et d'action en justice (art. 9)

L'évaluation de la LHand réalisée en 2015 a notamment montré que, malgré la gratuité de la procédure, l'accès à la justice pour les personnes concernées était difficile et les instruments d'application faibles⁶. De plus, le droit d'action et de recours des associations, qui devrait alléger cette situation, ne s'applique malheureusement pas à tous les domaines de la LHand. Certes, selon la proposition du Conseil fédéral, il doit être étendu au domaine du travail. Mais en ce qui concerne la qualité pour recourir et la qualité pour agir des organisations de personnes handicapées (art. 9 AP-LHand), le Conseil fédéral envisage toutefois de réduire les motifs de recours aux constellations dans lesquelles la personnalité des personnes

⁴ Voir aussi l'art. 2 de la CDPH: celle-ci définit la discrimination fondée sur le handicap comme «toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres. Elle comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable.»

⁵ Voir par exemple [la directive européenne sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail](#) (préambule, n° 21).

⁶ [Egger et al., 2015](#), pp. 383-384 (en allemand uniquement).

handicapées est atteinte. Or, dans le contexte des transports publics, de la construction ou des services, ce n'est pratiquement jamais le cas. Les organisations de personnes handicapées ne pourraient donc pratiquement plus déposer de recours, même en cas de violation manifeste des prescriptions techniques relatives à l'accessibilité des constructions ou des prestations numériques, ce qui supprimerait un instrument de contrôle indispensable et éprouvé de la mise en œuvre de la LHand.

Demande

La formulation proposée de l'art. 9 LHand doit être adaptée de toute urgence. Avant tout, il faut absolument rejeter à l'al. 1 la formulation «agir pour faire valoir une atteinte» (en allemand: «*Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen*»). Il est incompréhensible que le droit de recours des associations soit limité aux atteintes à la personnalité (pour les détails et les propositions d'adaptation, voir la prise de position d'Inclusion Handicap, chapitre 4.5).

Cap-Contact demande que le droit de recours des associations ne soit pas limité à des domaines précis.

5. Implication des personnes en situation de handicap (art. 5, al. 1bis)

En ratifiant la CDPH, la Suisse s'est engagée à consulter et à impliquer activement les personnes en situation de handicap, par le biais des organisations qui les représentent, dans l'élaboration et la mise en œuvre, entre autres, de la législation et dans d'autres processus décisionnels, en particulier sur les questions qui les concernent directement (voir préambule, let. o) et art. 4 (3) de la CDPH). Ce principe, Cap-Contact y tient. Le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU rappelle également cette obligation. Il critique le fait que «que les personnes handicapées ne participent guère, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, dont diverses organisations de personnes handicapées, à la prise de décisions sur les lois, politiques et programmes (...)» et recommande de renforcer les mécanismes aux niveaux fédéral, cantonal et communal, afin de garantir que les organisations de personnes handicapées, quel que soit leur type, soient «consultées au sujet des lois et politiques visant à mettre en œuvre la Convention et à atteindre les objectifs de développement durable⁷». Les organisations de personnes handicapées devraient être systématiquement et ouvertement contactées, consultées et impliquées suffisamment tôt⁸.

Dans ce contexte, il n'est pas acceptable que la Confédération ait refusé d'intégrer les organisations de personnes en situation de handicap dans l'élaboration d'une loi cruciale qui les touche directement. La conception de la révision d'ensemble de la LHand ne saurait se faire sans la participation pleine et entière des principales personnes intéressées. La simple mise en place d'une procédure de consultation standard est loin d'être suffisante pour répondre aux exigences de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH). Elle arrive bien trop tard dans le processus, rendant toute tentative de modification substantielle non seulement difficile mais potentiellement génératrice d'importants retards. La CDPH spécifie clairement l'obligation d'inclure les personnes handicapées et leurs représentants dans toutes les

⁷ Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, n° 9 et n° 10.

⁸ Observation générale n° 7, note 39.

étapes de développement des politiques et législations les concernant. Ignorer cet impératif est un manquement à nos engagements internationaux.

Certes dans le cadre de la présente révision, certains représentants d'organisations de personnes handicapées ont été entendu lors d'une analyse d'impact de la réglementation pour laquelle un bureau externe (BSS) a été mandaté. Mais à ce stade, les aspects de la LHand qui devaient être adaptés avaient déjà été définis par le Conseil fédéral (travail, accès aux services et langues des signes)⁹. Il ne peut donc pas s'agir d'une réelle implication dans les processus décisionnels.

Dans la révision partielle de la LHand, le Conseil fédéral prévoit à l'art. 5 un nouvel al. 1^{bis} qui contraint la Confédération et les cantons à associer de manière appropriée les personnes en situation de handicap à l'élaboration des mesures. Nous saluons en principe cette inscription dans la loi de l'obligation d'associer les personnes en situation de handicap. Il ne ressort toutefois pas clairement de la proposition d'article quels sont les processus pour lesquels cette implication est prévue et comment elle doit être aménagée. Il manque notamment des indications essentielles sur les exigences posées par la CDPH pour une telle intégration.

Demandes

L'art. 5a, al. 2 LHand doit formuler de manière plus concrète et contraignante la manière dont les personnes handicapées doivent être impliquées par le biais des organisations qui les représentent et les exigences auxquelles cette implication doit répondre. Nous recommandons de reprendre la formulation de la proposition d'adaptation figurant dans la prise de position d'Inclusion Handicap (chap. 7, brève remarque sur l'art. 5).

Les art. 4 (3) et 33 (3) de la CDPH ainsi que de l'Observation générale n° 7 (2018) sur la participation des personnes handicapées doivent être respectés. Les États parties doivent notamment veiller à ce que les personnes handicapées «ne soient pas seulement consultées comme une simple formalité, ou de manière purement symbolique. Ils doivent prendre en compte les résultats de ces consultations et les inclure dans les processus décisionnels»¹⁰.

Dans le prolongement de l'évaluation de 2015, nous recommandons en outre la création d'une commission fédérale extraparlamentaire pour l'égalité des personnes handicapées, dotée d'une représentation adéquate des personnes directement concernées, afin de développer la politique du handicap de manière collaborative¹¹ (telles les commissions fédérales pour les questions féminines ou contre le racisme).

Cap-Contact revendique avec force et conviction l'application sans faille du principe fondamental "rien sur nous sans nous" pour les 1,7 million de personnes en situation de handicap en Suisse. La diversité des handicaps doit être au cœur de chaque décision, reflétant la complexité et la richesse de nos expériences vécues. La marginalisation systématique et la négligence institutionnelle n'ont pas lieu d'être. La participation des personnes en situation de handicap ne doit pas être pensée a posteriori ou répondre à une

⁹ Voir Liechti et al., 2023, p. 11 (en allemand uniquement).

¹⁰ Voir l'Observation générale n° 7, n° 48).

¹¹ Egger et al., 2015, p. 383.

simple formalité; elle doit être un pilier structurel et inébranlable de notre système institutionnel. La reconnaissance de notre expertise de terrain forgée par l'expérience directe est indispensable à l'élaboration de politiques publiques inclusives et de lois correspondantes. Cette expertise authentique et vécue indispensable pour garantir que la Suisse se conforme pleinement aux exigences de la CDPH et insuffle la légitimité vitale à notre législation, nos politiques et nos pratiques administratives.

6. Travail, prestations de services, formation et construction (art. 8a, art. 6, al. 3, art. 20, art. 3)

Comme nous le verrons dans la partie IV (chapitre 8), des dispositions fondamentales manquent pour différents domaines de la vie de tous les jours notamment le travail, le logement, les prestations de service, la formation, les transports publics ou encore les constructions et installations. Pourtant, ces dispositions sont indispensables pour une société inclusive.

Demandes

En ce qui concerne les adaptations d'articles actuels ou prévus dans le présent projet de loi, nous nous rallions aux propositions d'adaptation d'Inclusion Handicap (voir les remarques brèves correspondantes au chapitre 7). Nous soutenons en particulier les revendications relatives aux droits dans les rapports de travail (art. 8a), aux prestations fournies sous forme numérique (art. 6, al. 3) et à l'enseignement supérieur (art. 20).

En ce qui concerne le champ d'application de la LHand (art. 3 LHand) dans le domaine de la construction, nous demandons son extension aux constructions et installations existantes, indépendamment d'une transformation ou d'une rénovation, aux bâtiments d'habitation à partir de 4 logements et aux locaux de plus de 25 places de travail ou dont la surface dépasse 500m².

III. Langues des signes

Concernant la reconnaissance, la promotion et la protection des langues des signes, nous renvoyons à la prise de position de la Fédération suisse des sourds (FSS), que nous soutenons dans son intégralité.

Plus particulièrement, nous attirons l'attention sur le fait que l'utilisation d'une langue propre ne devrait pas être réglemantée dans le cadre de la LHand. Cette réalité est également prise en compte par la motion Reconnaissance de la langue des signes par une loi sur la langue des signes 2022. Les modifications prévues dans le cadre de la LHand ne permettent pas d'amorcer la mise en œuvre de la motion. Le Conseil fédéral ne respecte pas l'esprit et la lettre de la motion parlementaire, laquelle exigeait clairement non seulement la reconnaissance mais aussi la promotion effective des langues des signes. Cette approche se traduit par une reconnaissance vide de substance à l'article 12b de l'AP-LHand et par une politique d'encouragement facultative et insuffisante à l'article 12c, révèle un manquement à l'égard des droits linguistiques et culturels des communautés sourdes et malentendantes. Loin de renforcer la visibilité et la pertinence des langues des signes, cette démarche poursuit l'exclusion et la marginalisation, en ignorant un riche contexte linguistique et culturel. Cette politique symbolique ne respecte pas la volonté

parlementaire et constitue une atteinte directe aux droits fondamentaux des personnes sourdes et malentendantes.

Le Conseil fédéral ne tient pas non plus compte des conclusions du rapport répondant au postulat publié en 2021 sur la reconnaissance des langues des signes.

Le Conseil fédéral ne tient pas non plus compte des obligations internationales: la CDPH précise que les personnes sourdes et malentendantes doivent avoir accès à l'information, à un système éducatif inclusif et à un emploi sans discrimination¹². En 2022, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU a signalé des lacunes importantes à cet égard dans le cadre de la procédure de rapport national de la CDPH et a formulé des recommandations en conséquence¹³.

Demandes

Afin que la situation des personnes sourdes et malentendantes s'améliore réellement et durablement et que leurs droits soient garantis, nous demandons la mise en œuvre conséquente de la motion 22.3373 «Reconnaissance de la langue des signes par une loi sur la langue des signes» en tenant compte du rapport de postulat sur la reconnaissance juridique des langues des signes suisses, de l'expertise du Prof. Pärli sur les possibilités correspondantes de reconnaissance des langues des signes au niveau de la loi, ainsi que des recommandations internationales pertinentes (ONU-CDPH, Agenda 2030, Convention des droits de l'enfant).

1) Des réglementations concrètes et contraignantes dans une loi spécifique sur la langue des signes pour *la promotion des langues des signes* en tant que langues à part entière¹⁴ dans tous les domaines de la vie au niveau fédéral et cantonal. Il s'agit notamment de:

- La promotion des spécialistes de la langue des signes (interprètes en langue des signes, enseignants en langue des signes et traducteurs en langue des signes) et participation financière de la Confédération qui y est liée¹⁵
- L'encouragement de l'apprentissage de la langue des signes par les enfants sourds et malentendants en âge préscolaire ainsi que par leurs proches.
- La promotion d'un modèle éducatif bilingue-bimodal (en langue des signes et en langue orale) pour les élèves sourds et malentendants afin de leur permettre de construire leur identité en fonction de leur âge, grâce au contact avec des enfants sourds et malentendants du même âge et à des modèles de rôles compétents en langue des signes. Ce modèle doit se faire dans une démarche d'école inclusive.
- Des cours de langue pour les personnes sourdes et entendants

¹² CDPH, art. 9, art. 21, art. 24, art. 27, art. 30.

¹³ Voir les Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, n° 28a, 41, 42a, c, 47b, 58b.

¹⁴ Le Conseil fédéral indique lui aussi dans son rapport donnant suite aux postulats (à la p. 49) que les mesures d'encouragement linguistique «auraient moins à voir avec l'accès des personnes sourdes à la société entendante qu'avec la langue et la culture des sourds eux-mêmes. Elles présenteraient en outre l'avantage de rendre visible le fait que les sourds, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse.»

¹⁵ Voir Observations finales du Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées, n° 42a.

- La promotion de la culture liée à la langue des signes
 - Des garanties contraignantes pour assurer le maintien et le développement de l'offre télévisuelle en langues des signes
 - La promotion de la recherche sur la langue des signes et amélioration des relevés statistiques
 - La prise en compte des obligations des cantons¹⁶ basées sur des bases de compétences constitutionnelles et des besoins de coordination correspondants
 - La promotion des échanges culturels entre le monde des personnes sourdes et celui des entendant-es
 - La traduction d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes vers la langue écrite ou parlée et inversement.
- 2) Des réglementations concrètes et contraignantes *en matière de droit à l'égalité* au niveau de la loi (dans une loi spécifique sur la langue des signes, dans la LHand ou dans les lois spéciales correspondantes) pour la mise en œuvre de mesures visant à éliminer les inégalités dans tous les domaines de la vie. Ces réglementations concernent avant tout la reconnaissance juridique des langues des signes ainsi que des mesures concrètes d'égalité garantissant l'accès et le financement de l'intervention d'interprètes en langue des signes et en langue écrite (pour plus de détails, voir la prise de position de la Fédération suisse des sourds (FSS)).

IV. Dispositions manquantes

7. Remarques générales

En ratifiant la CDPH et dans le cadre de l'Agenda 2030, la Suisse s'est engagée à promouvoir la participation et l'inclusion des personnes en situation de handicap¹⁷. La réalisation de ces objectifs exige une refonte des structures et des systèmes pour supprimer toutes les formes de barrières et d'inégalités. La protection contre les discriminations ne suffit pas à garantir l'égalité et l'inclusion de manière durable. Il est essentiel que les entités publiques et les individus adoptent une démarche proactive, en élaborant et en mettant en œuvre des mesures spécifiquement conçues pour répondre aux réalités vécues par les personnes en situation de handicap. Cette approche proactive est essentielle non seulement pour réaliser l'égalité de fait, protéger efficacement contre toute forme de discrimination, et promouvoir une vie autonome et responsable pour les personnes en situation de handicap, mais également pour une société inclusive. Ce principe doit prévaloir, indépendamment des recours de personnes en situation de handicap. Le cadre juridique doit être adapté pour imposer des obligations claires et contraignantes aux acteurs publics et privés, afin de passer d'une logique de réparation à une logique de prévention et de transformation sociale en faveur de l'inclusion. L'art. 5 al. 1 indique de manière vague et non contraignante que la Confédération et les cantons doivent prendre des mesures pour éliminer, réduire ou prévenir les inégalités. Il n'est pas suffisant à cet égard (voir également à ce sujet les propositions d'adaptation et de complément dans la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 7, remarques brèves sur l'art. 5).

¹⁶ Voir la Constitution fédérale, art. 8, art. 2, al. 4, art. 11, al. 2 et 19, art. 69, art. 2 et art. 70, al. 2.

¹⁷ Voir notamment la CDPH (version originale en anglais), art. 3, art. 19, art. 24 et l'Agenda 2030, notamment l'objectif 10.

La proposition du Conseil fédéral révèle une approche inadéquate en limitant la portée de la LHand à certains secteurs de la vie sociale. Cette limitation thématique ne couvre pas tous les enjeux découlant de l'application de la CDPH. Le dispositif d'aménagement raisonnable proposé s'avère insuffisant pour pallier les déficiences d'accessibilité, en particulier dans le marché du travail. L'analyse au cas par cas aboutira le plus souvent au moment de l'examen de la proportionnalité par les instances judiciaires à la conclusion qu'une assistance adéquate est irréalisable (voir partie II, chapitre 3).

Pour aller vers une société réellement inclusive, il est important d'établir des obligations juridiques claires, couvrant tous les domaines de l'existence. Cela inclut la définition d'objectifs ambitieux, la mise en place de mécanismes de surveillance et l'application de sanctions dissuasives en cas de manquements.

La liberté, la sécurité personnelles, la protection contre la violence ou la prise de décision assistée sont importantes pour les personnes en situation de handicap cognitif ou psychique ou les personnes neuro-divergentes par exemple. Or ces enjeux ne sont pas réellement abordés par l'avant-projet de révision de la LHand.

Selon la proposition du gouvernement, la Confédération et les cantons doivent en outre tenir compte lors de l'adoption de mesures, des différents handicaps et des défis supplémentaires auxquels sont confrontées également les femmes vivant avec des handicaps (art. 5, al. 1 AP-LHand). Selon le rapport explicatif du Conseil fédéral, il s'agit «à la fois de refléter les différents besoins des personnes en situation de handicap, mais également et surtout de reconnaître la diversité comme un élément essentiel de la cohésion sociale».

Or, cette intention n'est guère perceptible dans le projet de loi bien que, tant le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU¹⁸, que l'évaluation de la LHand de 2015¹⁹, par exemple en ce qui concerne les personnes en situation de handicap psychosocial ou cognitif, signalent des lacunes à ce sujet. Dans ses observations finales, le Comité constate en outre avec préoccupation que les mesures visant à promouvoir l'égalité des genres dans le domaine du handicap et à promouvoir les droits des femmes et des jeunes filles vivant avec des handicaps dans la société ne sont pas encore mises en œuvre²⁰.

La législation actuelle est entachée de terminologies et de notions obsolètes, telles que "invalidité" qui ne reflète pas la réalité vécue par les personnes en situation de handicap et contribuent à perpétuer des stéréotypes réducteurs et discriminatoires. L'usage de termes inappropriés renforce une vision de la société où le handicap est perçu comme une déficience ou une anomalie, plutôt que comme une facette de la diversité humaine. Il est important de procéder à une révision terminologique de notre corpus législatif pour y privilégier des termes respectueux et émancipateurs, alignés sur les principes de dignité, d'égalité et de respect. Adopter un langage inclusif et respectueux est un pas fondamental vers la déconstruction des préjugés et la promotion d'une société véritablement inclusive, où chaque individu est valorisé et respecté pour sa singularité.

¹⁸ Voir [les Observations finales](#), notamment les n° 29-32, 47-50, 56.

¹⁹ [Egger et al., 2015](#), p. 50, pp. 183-187, p. 202, p. 212, p. 368.

²⁰ Voir [les Observations finales](#), notamment les n° 13

8. Lacunes dans différents domaines (de la vie)

En ce qui concerne les différents domaines (de la vie), on constate par exemple les lacunes suivantes:

Le logement

L'avant-projet envisage, certes, d'explicitier dans son énoncé d'objectifs que les personnes en situation de handicap auront la liberté de choisir leur mode d'habitation. Le droit au libre choix du lieu de résidence et du mode de vie est une revendication portée avec vigueur depuis des années par les personnes en situation de handicap et par Cap-Contact notamment (comme actuellement dans le cadre de l'initiative pour l'inclusion). Selon la proposition du Conseil fédéral, la révision partielle de la LHand ne devrait rien changer à cet égard. Comme jusqu'à présent, seule l'accessibilité physique des bâtiments résidentiels de plus de huit unités d'habitation à construire ou à rénover (art. 3c LHand) est prise en compte. En outre, le Conseil fédéral renvoie à d'éventuels programmes de la Confédération liés au logement (art. 16 LHand). Les autorités continuent, par ailleurs, de privilégier les financements dévolus à la vie institutionnelle, tandis que la CDPH notamment dans ses commentaires de l'article 19 permet le libre choix du lieu de vie et la possibilité de vivre dans sa propre maison ou appartement. Le financement dédié au logement continue, par ailleurs, de privilégier de manière significative la vie institutionnelle, tandis que le Comité des droits des personnes handicapées (voir les Observations générales n°5 (2017) sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société en lien avec l'art. 19 CDPH §§15-16, §97) préconise la déinstitutionnalisation.

Il est nécessaire de prévoir des règles contraignantes pour le domaine des mesures de soutien et d'adaptation ambulatoires, dont de nombreuses personnes en situation de handicap (y compris avec handicaps cognitifs et psychiques) ont besoin pour vivre de manière autonome à leur domicile.

L'introduction en 2012 de la contribution d'assistance constitue un progrès indéniable pour que les personnes en situation de handicap puissent vivre de manière autonome et autodéterminée. Malgré quelques progrès réalisés depuis l'entrée en vigueur de cette prestation de la Loi sur l'assurance invalidité (citons en particulier la revalorisation des prestations de nuits), il y a encore d'importantes lacunes dans la contribution d'assistance. Cela a des répercussions importantes sur les personnes en situation de handicap et leurs proches.

Néanmoins, Cap-Contact est convaincu que le modèle qui veut que la personne en situation de handicap soit l'employeur de ses propres assistants reste le meilleur modèle pour permettre une vie autonome et autodéterminée avec le soutien des associations en vue d'obtenir la prestation. Cela étant, l'obtention de la contribution d'assistance doit être simplifiée.

Le travail

Les réglementations prévues ne permettent pas non plus de rendre le marché du travail plus accessible. Par exemple, il n'est nulle part fait mention d'activités rémunérées de manière appropriée sur le marché du travail ordinaire, ni de mesures d'encouragement (telles que la garantie d'une assistance personnelle, l'interprétation en langue des signes, la traduction en langage facile à lire et à comprendre). Or, de telles mesures peuvent être nécessaires pour exercer un travail. Font également défaut les directives pour les employeurs (voir par exemple les législations allemande et autrichienne, dans lesquelles les entreprises

d'une certaine taille sont soumises à une obligation de quota, c'est-à-dire qu'elles doivent employer des personnes en situation de handicap à hauteur d'un pourcentage minimum de l'ensemble de leur personnel²¹).

Il manque surtout des mesures pour rendre les environnements de travail plus inclusifs, indépendamment des cas individuels (mot-clé: conception inclusive de l'emploi). Cependant, même dans des cas isolés, les lacunes constatées ne pourront pas être comblées, faute de pouvoir généralement prendre des dispositions adéquates en raison du principe de proportionnalité (voir partie II, chapitre 3). La Confédération doit donc être tenue de prendre toutes les mesures législatives appropriées (y compris dans le cadre de la LAI et de la LIPPI) pour permettre aux personnes en situation de handicap d'accéder sur un pied d'égalité à une activité professionnelle correctement rémunérée sur le marché du travail ordinaire, y compris les mesures de soutien et d'adaptation nécessaires. Par ailleurs, la Confédération doit également être tenue d'élaborer, en collaboration avec les cantons, des plans pluriannuels visant à aider en permanence les personnes en situation de handicap sans emploi ou travaillant dans des institutions²² à s'insérer sur le marché du travail ordinaire. Pour ce faire, il faut fixer des objectifs, mettre en place des programmes d'encouragement, réaffecter des ressources, mettre en place un coaching en emploi, fournir des conseils, octroyer des subventions salariales aux employeurs. D'autres mesures peuvent également être prises, comme celles visant spécifiquement à accroître l'activité professionnelle des femmes en situation de handicap.

En valorisant avant tout une certaine idée de l'efficacité, le marché du travail écarte souvent ceux dont les capacités ne correspondent pas aux standards de productivité, reléguant de nombreuses personnes en situation de handicap à des structures de travail protégé. Dans ces milieux dits "adaptés", les salaires tendent à être symboliques, reflétant une évaluation dévalorisante du travail accompli. Cette situation perpétue une inégalité économique et contribue à un isolement social en maintenant les personnes handicapées dans une sphère séparée, loin des opportunités, de la reconnaissance et de l'intégration professionnelle recherchée par chaque individu, indépendamment de ses capacités physiques ou mentales. Un changement s'impose pour construire un marché du travail véritablement inclusif, où la diversité et la différence sont reconnues comme des atouts plutôt que des obstacles à la rentabilité.

Les prestations de services

Comme mentionné ci-dessus (voir partie II, chapitre 2), la proposition du Conseil fédéral manque de clarté dans la définition de la discrimination, raison pour laquelle les personnes en situation de handicap ne seront vraisemblablement pas mieux protégées dans l'usage de services publics.

En ce qui concerne les prestations de services, il manque également des obligations juridiques objectives claires avec des buts concrets et des instruments de contrôle garantissant aux personnes handicapées un usage autonome et à chance égale. Les prestataires de services publics devraient être tenus de prendre les mesures structurelles, techniques et personnelles nécessaires pour rendre leurs services et leur

²¹ Egger et al., 2015, pp. 352-353, 389.

²² Voir LIPPI, art. 3, al. 1, let. a ou c.

communication accessibles aux personnes handicapées. Pour atteindre cet objectif, les autorités doivent débloquer les fonds nécessaires.

La formation

Dans le domaine de l'éducation, l'absence d'obligation légale est un obstacle à une éducation de base accessible à toutes et tous et à la mise en place de mesures de soutien ou de compensation pour surmonter les obstacles. L'article 20 de la Loi sur les Handicapés (LHand) se montre particulièrement défaillant, n'énonçant même pas explicitement l'impératif pour les cantons de déployer une éducation inclusive.

La CDPH prévoit à son art. 24 que les États parties doivent veiller à ce que «les personnes handicapées ne soient pas exclues, sur le fondement de leur handicap, du système d'enseignement général et à ce que les enfants handicapés ne soient pas exclus, sur le fondement de leur handicap, de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire ou de l'enseignement secondaire (...).» La Suisse doit notamment veiller à ce que «les personnes handicapées puissent avoir accès, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, à l'enseignement tertiaire général, à la formation professionnelle, à l'enseignement pour adultes et à la formation continue. À cette fin, ils veillent à ce que des aménagements raisonnables soient apportés en faveur des personnes handicapées.»

Selon la proposition du Conseil fédéral, l'article 20 LHand doit se contenter d'un encouragement des cantons à «l'intégration des enfants et adolescents handicapés dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates». Cependant, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, dans ses observations finales sur le rapport initial de la Suisse, souligne lui aussi clairement la nécessité d'introduire un droit à l'éducation inclusive et d'éviter que «certaines politiques cantonales aient pour effet d'orienter les enfants handicapés vers l'éducation spécialisée et ne respecte pas leur droit à l'éducation inclusive.» L'éducation doit être inclusive et accessible, et des dispositions adéquates doivent être prises à cet effet.

Aujourd'hui encore, un nombre très élevé de personnes en situation de handicap sont systématiquement orientées vers l'enseignement spécialisé, où, malgré des capacités intellectuelles souvent suffisantes pour suivre un cursus ordinaire, une grande partie d'entre elles achève sa scolarité obligatoire sans aucun diplôme. Cette pratique discriminatoire barre de facto l'accès au premier marché du travail pour ces individus, rendant leur inclusion professionnelle quasi impossible.

Les transports publics

Dans le domaine des transports publics, où l'accessibilité n'a toujours pas été mise en œuvre malgré un délai de 20 ans imposé par la LHand, le gouvernement omet de fixer de nouvelles étapes de mise aux normes, y compris un nouveau délai avec des possibilités de sanctions en cas de non-respect.

Sur ce point, Cap-Contact se rallie à la position d'Inclusion Handicap: nous considérons également qu'un nouveau délai légal pour rendre les transports publics accessibles d'ici 2030 au plus tard est approprié, pour que les personnes en situation de handicap puissent, comme tout le monde, se déplacer librement et de manière autonome. Pour ce faire, il faut prévoir des étapes avec des objectifs intermédiaires contraignants, des contrôles efficaces de la réalisation des objectifs ainsi que des possibilités de sanctions qui y sont liées. Cela implique que la responsabilité de l'Office fédéral des transports soit ancrée dans la loi.

Quant aux cantons et communes, ils doivent être davantage responsabilisés par des directives claires. Nous n'accepterons pas que ce délai ne soit à nouveau pas respecté.

La loi et l'ordonnance qui s'y rapporte doivent en outre s'appliquer à toutes les entreprises opérant dans le cadre d'un monopole de la Confédération, et non seulement aux entreprises concessionnaires.

Les réglementations successives dans le domaine des transports publics doivent également intégrer explicitement l'aspect de l'accessibilité pour les personnes vivant avec un handicap auditif ou visuel. Vingt ans de mise en œuvre de la LHand montrent que cet aspect est trop souvent oublié et que les gares, les arrêts et les systèmes d'information à la clientèle ne peuvent pas être utilisés de manière autonome par les personnes vivant avec un handicap sensoriel. L'obligation de mettre à disposition des informations aux voyageuses et voyageurs selon le principe bi-sensoriel doit être clairement mise en évidence.

Pour Cap-Contact, la garantie d'un accès libre et autonome aux transports publics est la pierre angulaire de l'inclusion et de la participation active des personnes en situation de handicap dans la société, ouvrant des portes essentielles vers l'éducation et l'insertion professionnelle. Souligner la nécessité d'une infrastructure de transport public conçue selon les principes du design universel est essentiel. Une telle conception transcende les bénéfices individuels, profitant à une vaste gamme d'utilisateurs – y compris les personnes âgées, celles accompagnées d'enfants en bas âge, manœuvrant des poussettes ou chargées de bagages – en facilitant leur mobilité. Ignorer cette exigence, c'est perpétuer un système d'exclusion et de discrimination, qui entrave gravement l'autonomie et la liberté de mouvement, un droit fondamental de chaque citoyen.

Autres domaines

D'autres lacunes ont été constatées par le comité de l'ONU concernant par exemple les domaines de la liberté et la sécurité de la personne ou la protection contre la violence, la santé, la participation à la vie politique et publique, la culture, les loisirs et le sport, le droit civil et pénal ou les conditions de séjour et d'établissement des étrangers. Il est inadmissible que les outils nécessaires pour recueillir des données statistiques exhaustives sur les personnes en situation de handicap dans les différents aspects de la vie fassent défaut. L'absence de recherche menée en collaboration avec les personnes directement concernées par le handicap est aussi un manque préjudiciable.

Il existe en outre une lacune dans la garantie du financement du soutien/coaching par les pair-es dans les domaines du conseil social et de la santé – c'est-à-dire du soutien des personnes handicapées par des personnes ayant des expériences similaires ou comparables. Le conseil entre pairs fait partie de l'activité de Cap-Contact. La CDPH indique à son art. 26 que le soutien par les pair-es doit être garanti. Celui-ci doit, avec d'autres mesures efficaces et appropriées «permettre aux personnes handicapées d'atteindre et de conserver le maximum d'autonomie, de réaliser pleinement leur potentiel physique, mental, social et professionnel, et de parvenir à la pleine intégration et à la pleine participation à tous les aspects de la vie.»

Les investissements sont une obligation pour la Suisse qui s'est engagée en ratifiant la CDPH. La perspective privilégie les économies à court terme au détriment de l'égalité et de la participation pleine et effective des personnes handicapées dans la société n'est pas admissible. Il existe un potentiel substantiel

d'économies à moyen et long terme en cas de meilleure intégration dans le marché du travail et de la réduction des coûts associés à la ségrégation et à l'isolement institutionnel. L'investissement dans l'inclusion est un investissement dans une société plus juste, plus riche et plus résiliente. Le coût de l'inaction et de la perpétuation de l'exclusion dépasse de loin les dépenses initiales pour l'adaptation structurelle. L'inclusion des personnes en situation de handicap est aussi une stratégie économiquement viable à long terme.

Une stratégie globale et un plan d'action

La CDPH couvre tous les domaines de la vie et nécessite de profonds changements dans notre société. **Compte tenu de sa portée, il est indéniable que sa mise en œuvre doit être priorisée.** Malgré les recommandations du Comité de la CDPH²³, la Suisse ne dispose toujours pas de stratégie globale et de plan d'action pour la mise en œuvre de tous les droits de la Convention, à tous les niveaux de gouvernance notamment la Confédération et les cantons. Les « Programmes prioritaires de la politique du handicap 2023-2026 » du Conseil fédéral vont certes dans la bonne direction et traduisent une volonté d'agir, mais ne constituent pas un plan d'action. Ces programmes ne suffisent pas à concrétiser les droits de la CDPH et à établir les tâches étatiques nécessaires au niveau législatif.

Demandes

La prévention ou l'élimination des inégalités à l'encontre des personnes handicapées dans tous les domaines de la vie nécessite – même indépendamment des revendications individuelles – des mesures législatives, politiques et administratives dans tous les domaines de la vie. Il s'agit notamment d'une stratégie globale et de plans d'action ou de mise en œuvre, d'instruments de contrôle pour la Confédération, les collectivités publiques et les particuliers ainsi que des moyens financiers pour ces réalisations. Ces mesures doivent garantir que les aides et adaptations nécessaires soient assurées et que les obstacles discriminatoires soient supprimés, afin que l'égalité, la participation et l'inclusion des personnes handicapées soient pleinement réalisées.

En conséquence, les actrices et acteurs concernés doivent être tenus de prendre les mesures utiles à atteindre l'objectif de la LHand, indépendamment des revendications individuelles, et ce de manière continue et en utilisant tous les moyens à disposition, y compris la réaffectation des ressources (voir également [les Observations finales](#) du Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées).

Il est impératif de tenir compte de la diversité des personnes en situation de handicap dans toutes les mesures et stratégies, et d'associer et de défrayer ces dernières à l'élaboration des lois, stratégies et mesures (voir aussi partie II, chapitre 5) ainsi qu'au conseil individuel (par les pairs).

Nous considérons également qu'il est urgent de promouvoir la transmission des connaissances sur les dispositions légales ainsi que sur les handicaps en général et plus spécifiquement sur les handicaps psychiques et cognitifs ou la neurodiversité dans les services concernés aux niveaux fédéral et cantonal, par des expert-es en la matière (voir également la partie VI).

²³ [Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, n° 8c.](#)

En outre, des mesures (de sensibilisation) globales contre la stigmatisation sont indispensables. Lors de l'évaluation de la LHand en 2015, la stigmatisation des personnes en situation de handicap a été identifiée comme l'une des plus grandes barrières sociales. Dans le cadre de ces mesures, il s'agit surtout de prendre en compte les personnes en situation de handicap victimes de discriminations multiples (y compris les personnes ayant des identités et des orientations sexuelles différentes ou les personnes ayant fui leur pays).

Cap-Contact demande une stratégie globale ainsi qu'un plan d'actions avec des mesures concrètes et ambitieuses afin de mettre en œuvre efficacement la CDPH. Nous demandons l'inscription dans le droit fédéral de l'obligation pour les cantons d'adopter un tel plan avec des objectifs à atteindre.

V. Le financement des organisations de personnes en situation de handicap

Le soutien financier octroyé par la Confédération aux organisations de personnes handicapées repose presque exclusivement sur l'art. 74 LAI, qui date de 1959. À cette époque, le handicap était uniquement perçu d'un point de vue médical et individuel. Le financement du travail des organisations de personnes handicapées consistait donc à aider les personnes «invalides» et leurs proches par le biais de conseils et d'une assistance et à leur garantir des «cours d'éducation physique» ou des «prestations de soutien et d'encouragement à la réadaptation».

Depuis lors, le domaine juridique dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap sont actives a fondamentalement changé et s'est élargi, surtout depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale en 2000, de la LHand en 2004 et de la CDPH en 2014, lesquelles ont des répercussions sur tous les domaines de la vie et tous les niveaux de l'État fédéral. Dans ce contexte, les organisations de personnes handicapées ont dû et doivent encore développer et utiliser leur expertise de manière à pouvoir assumer leurs responsabilités en matière de protection et de renforcement des droits et d'élimination des inégalités des personnes vivant avec des handicaps, dans les différents domaines thématiques et juridiques. En font partie, outre d'autres tâches en rapport avec la CDPH, l'apport de leur expertise dans les procédures législatives afin d'aborder le problème de la discrimination en se basant sur la Convention. Pour ce faire, elles ont donc besoin d'un financement adéquat.

À cet égard, la LHand ne prévoit que des possibilités de soutien ponctuelles. En outre, la base légale n'a pratiquement pas changé depuis 1959. L'Office fédéral des assurances sociales reste le seul responsable de la répartition des fonds. Le BFEH, qui est responsable de la coordination de la mise en œuvre de la CDPH et de la LHand, n'est pas impliqué.

À l'instar d'Inclusion Handicap et d'Agile, Cap-Contact salue donc la volonté exprimée en novembre 2023 par le BFEH, la CDAS et l'OFAS, de mener un échange politico-stratégique avec les organisations de personnes handicapées sur les aides financières prévues par l'art. 74 LAI. Parallèlement, il est nécessaire de créer, dans le cadre de la révision de la LHand, les bases d'un financement complémentaire du travail fourni par les organisations de personnes handicapées dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand. Concrètement, il s'agit par exemple de l'accompagnement de la

Confédération dans le cadre de l'art. 4 al. 3 CDPH et des procédures de rapport des États sur les conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme ainsi que de l'information et de la sensibilisation des personnes handicapées et du public sur les droits tels que définis par la CDPH (voir l'art. 8 CDPH). Le soutien financier des «programmes» prévus par l'art. 16 LHand ne couvre pas ces besoins.

Depuis plusieurs années, les fonds destinés au soutien des organisations de personnes en situation de handicap sont gelés, rendant ainsi le financement encore plus difficile à obtenir pour ces entités pourtant essentielles. En outre, le processus administratif requis pour l'acquisition et le contrôle de ces subventions par l'OFAS est d'une complexité et d'une lourdeur telles qu'elles absorbent une quantité considérable de temps et de ressources au sein des associations. Ce temps, précieux, pourrait être bien mieux employé dans la mise en œuvre directe de prestations au profit des personnes handicapées. Ce système actuel semble inévitablement favoriser les grandes associations et faïtières, au détriment des petites associations telles que Cap-Contact, lesquelles, malgré leur rôle crucial au sein de la communauté et leur proximité appréciée par les bénéficiaires, se trouvent désavantagées face à un mécanisme de financement inadapté à leur échelle. La divergence des systèmes de subventions entre l'OFAS et les différents cantons complique les demandes et les reporting. Il est urgent de reconsidérer ces modalités de financement afin de garantir une allocation des ressources plus équitable et moins contraignante, permettant ainsi à toutes les associations, quelle que soit leur taille, de continuer à œuvrer efficacement pour l'amélioration des conditions de vie des personnes en situation de handicap.

Demandes

Cap-Contact demande la création d'une base dans la LHand pour le financement complémentaire du travail des organisations de défense des personnes en situation de handicap en lien avec la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand. En outre, dans le but de rendre le soutien financier plus accessible et équitable, Cap-Contact revendique spécifiquement une révision des modalités de subventionnement par l'OFAS selon l'art. 74 LAI. Cette révision devrait comporter, premièrement, un dégel et une augmentation des fonds alloués, reflétant les besoins croissants des organisations dans leur mission d'accompagnement des personnes en situation de handicap et dans la réalisation des mandats que leur confient les collectivités. Deuxièmement, elle devrait simplifier le processus administratif lié à l'obtention et au contrôle de ces subventions, afin de réduire le fardeau bureaucratique qui pèse lourdement sur les ressources des associations. Cap-Contact insiste également sur la nécessité d'instaurer un mécanisme de financement plus inclusif, qui ne favoriserait pas uniquement les grandes faïtières mais soutiendrait également les petites associations, en reconnaissant leur contribution essentielle aux personnes en situation de handicap et leur travail de proximité. Enfin, il est essentiel d'harmoniser les critères d'octroi de subvention entre l'OFAS et les cantons afin de limiter les différentes démarches administratives et permettre aux associations de se consacrer pleinement à leurs missions principales. Ces ajustements sont cruciaux pour assurer un soutien adéquat et efficace à l'ensemble des acteurs œuvrant pour les droits et le bien-être des personnes en situation de handicap en Suisse.

VI. Contrôle de la mise en œuvre et promotion d'une approche intégrée du handicap (*disability mainstreaming*)

En 2015, l'évaluation de la LHand²⁴ avait déjà montré que des règles claires inscrites dans la loi étaient certes importantes, mais qu'elles devaient aussi être respectées ou que leur mise en œuvre devait être contrôlée. Or, un tel contrôle n'existe pas. Par exemple, à tous les niveaux, les institutions étatiques sont certes tenues de proposer des informations accessibles. Mais à l'exception des sites Internet centraux de l'administration fédérale, aucun contrôle n'est effectué pour vérifier si ces obligations sont respectées. Selon l'évaluation de la LHand de 2015, l'examen devrait avoir lieu, tant au niveau de la Confédération que des cantons, dans le cadre des procédures de surveillance administrative spécifiques à chaque domaine. Or, les autorités de surveillance concernées ne disposent généralement pas des connaissances spécialisées requises en matière d'égalité des personnes handicapées. Il en résulte le risque que «l'inaction ou la résistance des autorités compétentes ne soient guère sanctionnées»²⁵. En outre, le nombre relativement faible de cas judiciaires montre que les décisions de justice ne constituent pas, dans la réalité, la seule voie permettant de faire avancer la concrétisation et la mise en œuvre de la LHand.

Demandes

Comme mentionné dans la partie IV, nous estimons qu'il est urgent de développer des mécanismes de contrôle efficaces, y compris des possibilités de sanctions en cas de non-respect des obligations légales. Dans ce contexte, nous demandons également un renforcement du BFEH par une augmentation de ses ressources ainsi que sa transformation en un office fédéral (voir également la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 6.3).

Cap-Contact considère notamment comme primordiale la prise en charge des tâches suivantes par le BFEH:

- Mettre en place un monitoring pour une vérification continue de la mise en œuvre de la LHand en procédant aux contrôles dans tous les domaines pertinents en vue d'accroître le caractère contraignant des bases légales, et la possibilité de prononcer des sanctions et/ou d'agir en justice.
- Promouvoir une approche intégrée du handicap (*Disability Mainstreaming*) et transmettre des connaissances spécialisées tant sur la LHand que sur la CDPH à tous les niveaux de l'Etat et avec la participation de personnes en situation de handicap. Il s'agit d'aider les actrices et acteurs concernés à prendre en compte la perspective des personnes en situation de handicap conformément à la CDPH et à la LHand dans tous les domaines – par exemple dans la lutte contre la pauvreté²⁶ ou la prévention et la lutte contre la violence²⁷, ou dans les plans d'action et autres mesures de promotion de l'égalité des genres²⁸.

²⁴ Egger et al., 2015.

²⁵ Egger et al., 2015, p. 382.

²⁶ Voir les *Observations finales* du Comité des Nations unies pour les droits des personnes handicapées, n° 53 et 54.

²⁷ Voir également *Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 20.3886*, 2013, pp. 37-38.

²⁸ Voir *Observations finales* du Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées, N° 14.

Conclusion

Nous réaffirmons notre position critique vis-à-vis de l'avant-projet de révision de la loi sur l'égalité pour les personnes en situation de handicap. Notre analyse nourrie par un examen des implications concrètes de cette révision pour la vie quotidienne des personnes en situation de handicap, souligne une réalité incontournable : cette proposition de loi est insuffisante et risque de consolider un statu quo profondément inégalitaire.

Nous insistons sur la nécessité d'une refonte d'ensemble du projet, qui devra se faire avec la pleine participation des associations de défense des personnes en situation de handicap. Cela ne saurait se limiter à une simple consultation; il s'agit d'engager un dialogue constructif garantissant une prise en compte authentique des besoins et des attentes. Le principe "Rien sur nous sans nous" doit être le pilier de ce processus législatif pour s'assurer que les mesures adoptées ne soient pas seulement des ajustements cosmétiques, mais des changements structurels favorisant réellement l'inclusion et l'égalité.

Ce projet de loi doit être perçu non comme une fin en soi, mais comme une étape sur le chemin vers une société inclusive. Il est impératif de reconnaître que la discrimination et les obstacles rencontrés par les personnes en situation de handicap ne se limitent pas à un secteur ou à un domaine de la vie sociale ; ils sont systémiques et requièrent des solutions globales et transversales.

Ce projet de loi doit s'inscrire dans le respect des engagements internationaux de la Suisse en particulier la CDPH. La Suisse, pays prospère ne peut se soustraire à ses obligations internationales en matière de d'inclusion de sa propre population. Le minimalisme n'est pas une option acceptable.

Nous demandons que ce projet de loi soit révisé et amélioré en vue d'atteindre les objectifs visés par la CDPH. Il doit viser une transformation sociale profonde allant bien au-delà de la simple conformité juridique pour établir des pratiques inclusives durables dans tous les aspects de la vie en société. La Confédération, en collaboration avec les cantons, les communes, le secteur privé, mais surtout les associations de personnes en situation de handicap, doit prendre des mesures proactives pour démanteler les barrières existantes, qu'elles soient architecturales, éducatives, professionnelles ou culturelles.

Nous avons pris connaissance de la position du Conseil d'Etat vaudois du 27 mars 2024. Cap-Contact apprécie la réponse du Conseil d'Etat du Canton de Vaud dans la consultation sur la révision partielle de la LHand, en particulier leur soutien à la reconnaissance des langues des signes et la demande de clarification autour de la notion d'aménagements raisonnables pour les personnes en situation de handicap. Toutefois, Cap-Contact souligne l'importance d'adopter une approche plus globale et intégrée, qui ne se limite pas à des ajustements spécifiques mais vise une réelle transformation pour assurer l'égalité, l'inclusion et la protection contre la discrimination dans tous les domaines de la vie. Cap-Contact réclame une révision conforme aux standards internationaux et aux obligations de la Suisse en vertu de la CDPH.

Cap-Contact soutient la réponse d'Inclusion Handicap à la consultation. Nous reconnaissons l'importance des améliorations spécifiques proposées qui ciblent des domaines cruciaux tels que les transports publics, l'accès à l'emploi, le droit de recours des associations, l'accessibilité de l'environnement bâti, et la promotion des langues des signes. Cap-Contact appelle à une réforme législative plus ambitieuse et inclusive

dans un esprit de solidarité et de collaboration envers l'amélioration de la vie de toutes les personnes en situation de handicap.

Cap-Contact s'appuie sur les analyses et propositions d'Agile dont nous sommes membre. Cette approche enrichit la réflexion par l'ajout de notre perspective, en mettant en lumière des aspects spécifiques tels que les besoins en financement des associations et des améliorations ciblées dans l'accès aux services. Cette démarche souligne notre engagement commun envers une législation plus équitable et inclusive, mettant en évidence la complémentarité de nos approches sur des thématiques clés.

Nous vous remercions par avance pour votre attention à ces enjeux cruciaux et pour votre engagement à œuvrer pour une société plus égalitaire et inclusive.

En vous remerciant d'avance de tenir compte de nos remarques et propositions, nous vous présentons, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, nos meilleures salutations.



Julien-Clément Waeber
Président Cap-Contact



Anne-Catherine Reymond
Secrétaire générale
Cap-Contact



Jean Tschopp
Secrétaire général
Cap-Contact

Entlastungsdienst Ostschweiz, Brüewil 617, 9200 Gossau

Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern

Gossau, 04. April 2024

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision BehiG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Einladung zum Vernehmlassungsverfahren bezüglich der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG).

Im Alltag mit Menschen mit Behinderung wird immer wieder offensichtlich, dass eine Anpassung vom BEHiG zwingend notwendig ist. Von einer Umsetzung der UN- BRK sind wir noch weit entfernt.

Die Teilrevision des BehiG ermöglicht der Politik Einfluss zu nehmen, damit eine Umsetzung der UN-BRK vorangetrieben wird. Leider wurden die Menschen mit Behinderung nicht in den Prozess mit eingebunden und deshalb greift die Teilrevision unseres Erachtens nicht weit genug und eine Umsetzung der UN-BRK ist, somit kaum zu erreichen.

Nachstehend finden Sie die detaillierten Punkte und materiellen Anpassungen in Übereinstimmung mit dem Dachverband Inclusion Handicap.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Prof. Dr. Ingrid Jent-Sørensen
Präsidium Entlastungsdienst Ostschweiz



Claudia Meier Tüysüz
Geschäftsleitung Personal

Inhalt

1. Das Wesentliche in Kürze	4
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision.....	4
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	6
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)	7
3.1.1 <i>Frist nicht eingehalten.....</i>	7
3.1.2 <i>Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen.....</i>	8
3.1.3 <i>Korrektur Geltungsbereich verpasst.....</i>	8
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	10
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	11
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig.....	12
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)	13
4.2.1 <i>Fehlerhafte Konzeption des BehiG</i>	13
4.2.2 <i>Begriffliche Anpassung erforderlich</i>	13
4.2.3 <i>Zwei mögliche Lösungsansätze.....</i>	15
4.2.4 <i>Zu den angemessenen Vorkehrungen.....</i>	16
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG).....	16
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG).....	17
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG).....	18
4.5.1 <i>Absatz 1</i>	18
4.5.2 <i>Absatz 2</i>	19
4.5.3 <i>Absatz 3</i>	19
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)....	19
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen.....	20
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	20
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	21
6.2.1 <i>Grundlage im Invalidenversicherungsrecht.....</i>	21
6.2.2 <i>Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen.....</i>	21
6.2.3 <i>Finanzierung nicht angepasst.....</i>	22
6.2.4 <i>Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung.....</i>	23
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	23
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	24
Artikel 1, Absatz 2	24
Artikel 2	26
<i>Absatz 1</i>	26
<i>Absatz 6.....</i>	28
Artikel 3, Bst. g.....	29
Artikel 5	29

<i>Absatz 1</i>	30
<i>Absatz 1bis</i>	31
Artikel 6	31
<i>Absatz 1</i>	31
<i>Absatz 2</i>	32
<i>Absatz 3</i>	32
Artikel 6a	33
<i>Absatz 1</i>	33
<i>Absatz 2</i>	33
Artikel 8	33
<i>Absatz 3 und Absatz 4</i>	33
Artikel 8a	33
<i>Absatz 1</i>	33
<i>Absatz 2</i>	33
<i>Absatz 4</i>	33
Artikel 9	33
Artikel 9b	34
Artikel 12a	34
Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II	34
Artikel 13 Abs. 1 und 1 ^{bis}	34
Artikel 14	34
Artikel 20	34
Artikel 23	35

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat **anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss**. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das **begrüsszt und unterstützt** der Entlastungsdienst Ostschweiz sehr.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die **Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern**. Problematisch sind insbesondere die **zu enge Themenwahl** (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die **Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall** (unten Ziff. 4), zudem noch mit einem **diesbezüglich untauglichen Vorschlag** (unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum **Verbandsbeschwerderecht** würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar **deutlich verschlechtern** (unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter **keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen**, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die **Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes** (dazu Ziff. 5).

Es ist nötig und sinnvoll, den **Entwurf grundlegend zu überarbeiten**. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen **miteinbezogen werden** (dazu Ziff. 6.1). Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der **nötigen Zeit und Sorgfalt** anzupacken, gleichzeitig auch **unter Berücksichtigung der politischen Aktualität**: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inklusions-Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK **besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK** (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche

Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Verordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die **Bundesverfassung** (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die **Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV** als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – **BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück**. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.**⁴

Entsprechend empfahl der **UNO-Ausschuss** der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der **Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht**.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht **Handlungsbedarf auf Gesetzesebene**.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der **Zugang zu Dienstleistungen** verbessert und der **Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis**, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit**

¹ [United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 \(nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen\)](#).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22 f.

⁵ [BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen](#) (Anm. 1), Ziff. 12.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

Behinderungen anerkannt.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der **Revisionsbedarf** des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende **Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf**, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch **bei weitem nicht gerecht**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG **muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen** werden.
- Die Revision ist **breiter zu fassen**, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die **nötige Zeit** zu investieren und es sind die **Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen**.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die **BRK** umfasst alle Lebensbereiche und verlangt **tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft**. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ **verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte**. Obschon die **«Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026»** des Bundesrates in die **richtige Richtung gehen** und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). **Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross**. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 5), Ziff. 8c.

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

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 sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20 Jahren** erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹¹

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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als **Überbrückungsmassnahme** angebotene **Shuttle-Dienst** ist **weder autonom noch** – aufgrund der Voranmeldepflicht – **spontan**. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser **Misstand** ist **so rasch wie möglich zu beheben** und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs**

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

¹³ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 7 f.

weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁷. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

Forderungen

Der Entlastungsdienst Ostschweiz fordert, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht¹⁹:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch **verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren** (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten

¹⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

¹⁹ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²⁰

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese **Konzessionspflicht in vielen Bereichen** jedoch **durch eine Bewilligungspflicht ersetzt** worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²¹ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²² Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers²³. Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter~~

²⁰ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²¹ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

²² Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²³ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

Unternehmen der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das **konzessionierte in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein **konzessioniertes in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²⁴

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁵

²⁴ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

²⁵ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁶ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁷

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁸ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m²²⁹ zu erweitern.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht**. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.

²⁶ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁷ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁸ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁹ So der Kanton UR.

- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das **Gesetz kaum noch zu verstehen** ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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**. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine **Korrektur im Einzelfall** zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für

die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen **unbedingt nötig**.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen**. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen** (und in der Rechtsprechung konkretisierten) **Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht**. Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte**. Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten³⁰.

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs** in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen**: Solange – aufgrund der gestützt auf die

³⁰ BehiG-Botschaft (Anm. 11), S. 1780.

Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen.** Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³¹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?
- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³² «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³³ Einer gehörlosen Person etwa,

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³³ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich

der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen der Auffassung vom Entlastungsdienst Ostschweiz – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüssen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen.»³⁴. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³⁵, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüssen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁶

³⁴ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

³⁵ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 86ff.

³⁶ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12 und 52 b.

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im **VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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.

Schliesslich wurde auch die Chance verpasst, Anreize für Arbeitnehmer und private Arbeitgeber zu setzen, wenn Arbeitsverhältnisse im 1. Arbeitsmarkt abgeschlossen werden. Effiziente Methoden wie mögliche Steuererleichterungen oder Pauschalabzüge wurden nicht in Betracht gezogen.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel vom Entlastungsdienst Ostschweiz unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht

deshalb, weil man sie absichtlich, bösartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüessen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten** verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüessen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie

Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁷ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Pro Infirmis schlägt folgende Formulierung vor:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere befürwortet der Entlastungsdienst Ostschweiz die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine**

³⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, welche das **Erlernen, Erleben** und **Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Der Entlastungsdienst Ostschweiz verweist auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁸ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes³⁹ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.⁴⁰ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴¹ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴²

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴³ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

³⁸ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

³⁹ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

⁴⁰ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 16.

⁴¹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 9 and 10.

⁴² General Comment No. 7 (Anm. 38), para. 21.

⁴³ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen** durchgeführt. Der **Kanton Genf** hat sogar **mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen** und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse **das für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert**.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe **ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den **«invaliden» Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des

Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts⁴⁴.

Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** aus und auf **allen Ebenen des föderalen Staates**. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an **«Programmen»** gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben**. **Zuständig für die Verteilung** der Gelder ist nach wie vor

⁴⁴ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Der Entlastungsdienst Ostschweiz begrüsst in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht vom Entlastungsdienst Ostschweiz muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für **Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig**, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen

zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.

- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EBGB gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus Sicht vom Entlastungsdienst Ostschweiz würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es

darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden soll *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetze»⁴⁵, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁶
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

⁴⁵ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen.

Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁶ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)⁴⁷

Art. 1a Gegenstand⁴⁸

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

²Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁴⁹ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Mensch mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁵⁰ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen⁵¹. Ein Pendant

⁴⁷ Falls der im VE-BehiG vorgeschlagene Abschnitt 3a bestehen bleibt.

⁴⁸ Inspiriert durch §2 Abs. 1 und 2 BRG BL.

⁴⁹ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵⁰ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵¹ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁵². Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellectuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.
- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem,

⁵² Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher : « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Sie hält ausdrücklich fest. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall**⁵³. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵⁴ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). **An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert.** Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen

⁵³ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

⁵⁴ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtgesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese **Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss** oder nicht.

Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüssen.

Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.
- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.
- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüssen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

Artikel 6

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird vom Entlastungsdienst Ostschweiz sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem

Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichkeit von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und –Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

Artikel 6a

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus Sicht vom Entlastungsdienst Ostschweiz nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislastleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Absatz 4

Siehe Abs. 1

Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung sehr zu begrüssen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 4.3.

Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen:**

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

- a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:
- (5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.



SBV FSA

Schweizerischer Blinden-
und Sehbehindertenverband

Fédération suisse des
aveugles et malvoyants

Könizstrasse 23, Postfach, 3001 Bern

Vorsteherin des Eidgenössischen
Departements des Inneren

Generalsekretariat
Könizstrasse 23
Postfach
3001 Bern

Daniela Lehmann
Abteilungsleiterin
031 390 8819
daniela.lehmann@sbv-fsa.ch

Bern, 3. April 2024 / DI

Vernehmlassungsantwort Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband SBV bedankt sich für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes. Gerne nehmen wir fristgerecht Stellung.

Der Bundesrat hat anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das begrüsst und unterstützt der SBV grundsätzlich sehr. Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern. Problematisch ist insbesondere die Beschränkung auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen sowie die Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall, zudem noch mit einem diesbezüglich untauglichen Vorschlag.

Aus Sicht der Menschen mit Sehbehinderung bedürfen insbesondere folgende Punkte einer Überarbeitung:

- Es braucht unbedingt eine Nachfolgeregelung für die barrierefreie Nutzung des öffentlichen Verkehrs. In Art. 22, Abs. 2 ist die Verpflichtung festzuschreiben, dass die Fahrgastinformationen im Zwei-Sinnes-Prinzip zur Verfügung stehen müssen.
- Es fehlen objektivrechtliche Verpflichtungen und Massnahmen, die zum Ziel haben, den Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen insgesamt zugänglicher zu gestalten.
- Digitale Barrierefreiheit (Art. 6, Abs. 3): In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Die BehiG-Revision muss dazu genutzt werden, bei der Bildung die Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zu stellen, mit verbindlich festgehaltenen objektiv-rechtlichen Verpflichtungen des Bundes sowie als Voraussetzung für die Akkreditierung von Hochschulen die Voraussetzung eines Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.





Statt Weichen zu stellen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in unserer Gesellschaft, versucht die vorliegende Revision das BehiG zu «flicken». Sie wird mit aller Wahrscheinlichkeit nicht dazu beitragen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken. Mit der neuen Bestimmung zum Verbandsbeschwerderecht würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar deutlich verschlechtern. Der Vorentwurf enthält auch keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen. Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen miteinbezogen werden. Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der nötigen Sorgfalt anzupacken, gleichzeitig auch unter Berücksichtigung der politischen Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar. Das Vorgehen ist nicht zielführend. Der Vorentwurf bedarf einer tiefgreifenden Überarbeitung.

Die oben erwähnten Punkte werden in der Stellungnahme von Inclusion Handicap detailliert belegt und mit Forderungen untermauert, welche wir vollumfänglich mittragen und bekräftigen.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen, welche aus Sicht des Schweizerischen Blinden- und Sehbehindertenverbandes wichtig sind.

Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

Frist nicht eingehalten

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 sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20 Jahren** erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹

¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).



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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.⁵

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt** worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte⁶ des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»⁷. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates⁸, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

³ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 3), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 3), Ziff. 2.4, S. 7 f.

⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision



Forderungen

Der SBV fordert, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht⁹:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»¹⁰

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.¹¹

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG¹² auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den

⁹ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

¹⁰ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

¹¹ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

¹² Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.



Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.¹³

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.¹⁴ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Den Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m²¹⁵
- zu erweitern.

Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist unbedingt nötig.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich nicht**

¹³ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht, S. 33.

¹⁴ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht, S. 33.

¹⁵ So der Kanton UR.



sachlich begründen. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnisgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht.** Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte.** Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einer Entscheidung des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoß gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten¹⁶.

Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich.** Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs** in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen:** Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsstufe vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen.** Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG¹⁷ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige

¹⁶ BehiG-Botschaft (Anm. 1), S. 1780.

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.



Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?

- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?
- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:¹⁸ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.¹⁹ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, ist ihre Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

Lösungsansatz

Eine sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird,

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

¹⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»



sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen²⁰, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüssen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.²¹

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**. Im **VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa auf eine persönliche Assistenz, Gebärdendolmetschung, Übersetzung in Schriftsprache oder Leichte Sprache angewiesen sind, um einer Arbeit nachzugehen, eine solche beanspruchen können? Dieses Problem wird

²⁰ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht, S. 86ff.

²¹ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen, Ziff. 12 und 52 b.



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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte 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.

Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig, weshalb das Ziel vom SBV unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Hör- oder Sehbehinderung, wie auch Menschen mit einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bösartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde bei den Ausführungen zur Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten. Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüessen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen. Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten** verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.



Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüssen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potenziell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,²² reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschlag

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

²² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.



Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen**, welche das **Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Der SBV verweist im Übrigen auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

Stärkung der Institutionen und Organisationen

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.²³ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes²⁴ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.²⁵ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.²⁶ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.²⁷

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)²⁸ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und

²³ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

²⁴ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

²⁵ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht, S. 16.

²⁶ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen, Ziff. 9 und 10.

²⁷ General Comment No. 7 (Anm. 23), para. 21.

²⁸ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.



Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen** durchgeführt. Der **Kanton Genf** hat sogar **mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen** und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das **für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert**.

Forderungen

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Beizug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren.

Finanzierung der Behindertenorganisationen

Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe **ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den **«invaliden» Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).



Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts²⁹.

Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** aus und auf **allen Ebenen des föderalen Staates**. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung

²⁹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.



unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «**Programmen**» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung** der Gelder ist nach wie vor ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Der SBV begrüsst in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht des SBV muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

- Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für **Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der**



Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welches analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.

Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EBBG gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist das EBGB nicht für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderungen

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer vorgemachten Vorschläge tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus Sicht des SBV würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

**Artikel 2, Absatz 6**

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall**³⁰. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus.** Wichtig: **Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen³¹ und definieren. **An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüßenswert.** Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert. Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten

³⁰ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

³¹ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.



System, und dem neuen System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?

- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für einen der beiden. Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung einer Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss oder nicht.

Artikel 6

Absatz 1

Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Dies ist wichtig und wird vom SBV sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzep-tion des BehiG noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

Absatz 2

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern: Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.

Absatz 3

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern: Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.

Es ist zu begrüßen, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die



Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.

Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.

In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.

Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und -Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

Artikel 6a

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern: Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.

Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus Sicht des SBV nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dies greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich.

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG



beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Artikel 12a

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit ein zusätzlicher Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies, obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen:**

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.



Artikel 22

Siehe dazu die Bemerkungen im entsprechenden Kapitel auf den Seiten 2 und 3.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Seiten 2 und 3), **muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden.** 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. **Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.**

Forderung

- In Art. 22, Abs. 2 ist die Verpflichtung festzuschreiben, dass die Fahrgastinformationen im Zwei-Sinnes-Prinzip zur Verfügung stehen müssen.

Auch wenn wir die Vernehmlassungsantwort von Inclusion Handicap nur auszugsweise wiedergeben, weisen wir darauf hin, dass wir sämtliche darin erhobenen Forderungen und Anpassungsvorschläge mittragen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Kannarath Meystre
Geschäftsleiter

Daniela Lehmann
Abteilungsleiterin Interessenvertretung
und Sensibilisierung

VASOS FARES

Vereinigung aktiver Senior:innen- und
Selbsthilfeorganisationen der Schweiz
Fédération des Associations des
retraité-e-s et de l'entraide en Suisse
Federazione associazioni
pensionate:ti e d'autoaiuto in Svizzera

An das Eidgenössisches Departement des Innern EDI
3003 Bern

Per Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 30. 03. 2024

Vernehmlassungsantwort

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider,
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Die Schweizerische Vereinigung der Aktiven Senior:innen- und Selbsthilfegruppen VASOS, vertritt als Dachverband aktuell 19 Senior:innen-Organisationen mit insgesamt gegen 130'000 Mitgliedern aus quasi allen Teilen der Schweiz.

Aus der Erfahrung, dass sich mit dem Alter oft auch körperliche und kognitive Beeinträchtigungen einstellen, die zu Schwierigkeiten, Benachteiligungen bis hin zu Diskriminierungen führen können, nimmt die VASOS im Interesse der heutigen und zukünftigen Altersgenerationen gerne Stellung zur obgenannten Teilrevision des BehiG.

Mit dieser Revision will der Bund Menschen mit Behinderungen besser vor Diskriminierungen schützen, eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Geschehen gewährleisten und ein selbstbestimmtes und autonomes Leben ermöglichen. Das unterstützen wir gerade auch aus Sicht von uns Älteren sehr. Denn die heutigen Regelungen vermögen nicht zu verhindern, dass Menschen mit Hör-, Seh-, oder Gehbehinderungen sich täglich mit diskriminierenden Einschränkungen konfrontiert sehen. Zu oft wird bei Bauten und Dienstleistungsangeboten vergessen, die Lebensrealitäten und berechtigten Ansprüche von Menschen mit Handicaps zu berücksichtigen. Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und der Kommunikation im Vergleich zu den bestehenden Bestimmungen konkretisiert. Was aber fehlt, und das enttäuscht uns, sind konkrete Zielvorgaben und entsprechende Kontroll-Instrumente.

Schon allein aus diesen Gründen ist für die VASOS nicht nur der Revisionsbedarf des BehiG unbestritten, sondern auch gewisse Nachbesserungen dieser Revision. Dies umso mehr als selbst der Bundesrat Lücken im Schweizer Recht bei der Sicherstellung eines wirksamen Schutzes vor Diskriminierung anerkennt. Enttäuschend ist daher, dass der Begriff der Diskriminierung nicht auf Gesetzes-

stufe definiert wird und der Geltungsbereich des Diskriminierungsschutzes somit unklar bleibt.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass der BRK-Ausschuss ausdrücklich mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hinweist. Dies verfolgen auch wir mit wachsender Sorge z.B. in medialen Berichterstattungen zum Thema Alter und Behinderung. Wir erwarten in dieser Hinsicht konkrete Massnahmen. Denn die Häufigkeit und die unwidersprochene scheinbare Akzeptanz ausgrenzender Wortwahl wenn es um Alter und Behinderung geht, stehen nicht nur im Widerspruch zu den Zielen dieser Revision, sondern lähmen deren Umsetzung in der Politik.

Aus Sicht der VASOS braucht es in der Schweiz einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte und zum Schutz vor Benachteiligungen und Diskriminierungen.

Insbesondere in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Bau und Wohnen sind verbessernde gesetzliche Grundlagen und konkrete Massnahmen dringend nötig. Dass diese Revision in diesen elementaren Bereichen nicht weiterentwickelt wird, ist für die VASOS schlicht unverständlich.

Und wie Inklusion Handicap zu recht die Beseitigung des öV Misstandes verlangt, stellt auch die VASOS fest, dass auch nach 20 Jahren BehiG das Ziel eines für Menschen mit Behinderungen oder mit altersbedingter Seh- und Hör-Einschränkungen und Gehbehinderungen autonom und spontan benutzbaren öV noch immer nicht erreicht ist. In der Schweiz sind über 500 Bahnhöfe und zwei Drittel der Bus- und Tramhaltestellen noch immer nicht barrierefrei nutzbar. Auch die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen ist nicht überall erfüllt. D.h. die rechtlich zugesicherten Ansprüche bei der Nutzung des öV's müssen endlich sichergestellt werden mit einer Nachfolgelösung und einer Umsetzungsfrist bis spätestens 2030 sowie einem eng begleitenden Monitoring.

Im Bereich Wohnen sind die hinderlichen „Barrieren“ rascher und konsequenter abzubauen. Auch Wohngebäude mit weniger als 8 Wohneinheiten sollten den Anforderungen des BehiG unterliegen.

In diesem Sinne hoffen wir auf die Berücksichtigung unserer Stellungnahme wie auch derjenigen von Inklusion Handicap und danken herzlich für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung der aufgeführten Anliegen.

Freundliche Grüsse



Beatrice Heim
Präsidentin VASOS



Inge Schädler
Vizepräsidentin VASOS



FRAGILE SUISSE

Für Menschen mit Hirnverletzung und Angehörige
Pour les personnes avec une lésion cérébrale et leurs proches
Per persone con una lesione cerebrale e i loro familiari

Vorsteherin des Eidgenössischen Departements
des Inneren

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, 2. April 2024

Vernehmlassungsantwort Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

FRAGILE Suisse vertritt als gesamtschweizerisch tätiger Dachverband von 11 Regionalvereinigungen die Interessen von rund 5'400 **Menschen mit Hirnverletzung** in der Schweiz.

Gerne ergreifen wir die Gelegenheit der Vernehmlassung, um nachfolgend zur geplanten Revision des BehiG Stellung zu nehmen. Wir schliessen uns den in der Vernehmlassungsantwort vom 19. März 2024 gemachten Ausführungen unseres Dachverbands Inclusion Handicap in allen Punkten an, möchten aber darauf hinweisen, dass wir **bei etlichen Punkten massgebende inhaltliche Ergänzungen und Konkretisierungen** vornehmen (vgl. Ziff. 1, 4.2.3, 4.3, 6.2.4, 7 Art. 1/Art. 2/Art. 6a/Art. 23), welche wir Sie zu beachten bitten (gelb markiert). Um gleich unsere Einschätzung des Vorentwurfs vorwegzunehmen, erachten wir die Gesetzesvorlage als zu wenig griffig und zielführend. **Statt jedoch mit konstruktiven Massnahmen die bessere Integration von Menschen mit Behinderungen in unserer Gesellschaft zu fördern, wird mit der vorliegenden Revision das BehiG mit bereits durch bestehende Gesetze vorhandenen Rechtsbehelfen erweitert, ohne dass materiell ein Mehrwert für Menschen mit Behinderungen entsteht. Sie wird mit aller Wahrscheinlichkeit nicht dazu beitragen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken. Unberücksichtigt bleibt auch die besondere Situation von Menschen mit Hirnverletzung, die vielfach kognitive sowie multiple und unsichtbare Einschränkungen aufweisen. Punktuell würden die Vorschläge sogar ihre Situation verschlechtern.** Das Vorgehen ist nicht zielführend. Der Vorentwurf bedarf einer tiefgreifenden Überarbeitung, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der «Inklusionsinitiative», die im Herbst 2024 eingereicht wird.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Freundliche Grüsse

FRAGILE Suisse

RA lic. iur. Elisabeth Tribaldos (Präsidentin)

Martin D. Rosenfeld (Geschäftsleiter)

Badenerstrasse 696
8048 Zürich
Tel. 044 360 30 60

Rue du Bugnon 18
1005 Lausanne
Tél. 021 329 02 73

info@fragile.ch
www.fragile.ch

Helpline 0800 256 256
(Gratis-Beratung / service gratuit)

IBAN CH77 0900 0000 8001 0132 0
PC / CP 80-10132-0





Inhalt

Vernehmlassungsantwort.....	1
Inhalt.....	2
1. Das Wesentliche in Kürze.....	4
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision.....	5
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater.....	7
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG) ..	7
3.1.1 <i>Frist nicht eingehalten</i>	7
3.1.2 <i>Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen</i> ..	8
3.1.3 <i>Korrektur Geltungsbereich verpasst</i>	9
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	11
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall.....	13
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig.....	13
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)	14
4.2.1 <i>Fehlerhafte Konzeption des BehiG</i>	14
4.2.2 <i>Begriffliche Anpassung erforderlich</i>	15
4.2.3 <i>Zwei mögliche Lösungsansätze</i>	16
4.2.4 <i>Zu den angemessenen Vorkehrungen</i>	18
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG).....	18
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)	20
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	21
4.5.1 <i>Absatz 1</i>	21
4.5.2 <i>Absatz 2</i>	22
4.5.3 <i>Absatz 3</i>	23
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG).....	23
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	23
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen.....	23
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	25
6.2.1 <i>Grundlage im Invalidenversicherungsrecht</i>	25
6.2.2 <i>Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen</i>	25
6.2.3 <i>Finanzierung nicht angepasst</i>	26
6.2.4 <i>Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung</i>	26
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	27
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	28
Artikel 1, Absatz 2.....	29
Artikel 2	30
<i>Absatz 1</i>	30
<i>Absatz 6</i>	33



FRAGILE SUISSE

Für Menschen mit Hirnverletzung und Angehörige
Pour les personnes avec une lésion cérébrale et leurs proches
Per persone con una lesione cerebrale e i loro familiari

Artikel 3 Bst. g	35
Artikel 5	35
<i>Absatz 1</i>	35
<i>Absatz 1bis</i>	36
Artikel 6	37
<i>Absatz 1</i>	37
<i>Absatz 2</i>	37
<i>Absatz 3</i>	38
Artikel 6a	38
<i>Absatz 1</i>	38
<i>Absatz 2</i>	38
Artikel 8	39
<i>Absatz 3 und Absatz 4</i>	39
Artikel 8a	39
<i>Absatz 1</i>	39
<i>Absatz 2</i>	39
<i>Absatz 4</i>	40
Artikel 9	40
Artikel 9b	40
Artikel 12a	40
Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II	40
Artikel 13 Abs. 1 und 1 ^{bis}	40
Artikel 14	40
Artikel 20	40
Artikel 23	41



1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat **anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss**. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das **begrüssst und unterstützt** FRAGILE Suisse sehr.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die **Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern**. Problematisch sind insbesondere die **zu enge Themenwahl** (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die **Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall** (unten Ziff. 4), zudem noch mit einem **diesbezüglich untauglichen Vorschlag** (unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum **Verbandsbeschwerderecht** würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar **deutlich verschlechtern** (unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter **keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen**, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). **Auch werden keine konkreten und über Art. 16 f. BehiG hinausgehende Vorschläge zur besseren Integration von Menschen mit Behinderungen, wie z.B. die Ausrichtung von Beiträgen an Arbeitgebende zwecks Arbeitsplatzanpassungen, Beratung oder Jobcoaching, gemacht.** Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die **Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes** (dazu Ziff. 5).

Es ist nötig und sinnvoll, den **Entwurf grundlegend zu überarbeiten**. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen **miteinbezogen werden** (dazu Ziff. 6.1). Als Dachverband und mit seiner **Expertise im Bereich Hirnverletzungen stellt sich FRAGILE Suisse hierzu sehr gerne zur Verfügung der Bundesverwaltung**. Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der **nötigen Zeit und Sorgfalt** anzupacken, gleichzeitig auch **unter Berücksichtigung der politischen Aktualität**: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inklusions-Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle **Forderungen** und Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.



2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK **besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK** (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).² Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Ordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die **Bundesverfassung** (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die **Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV** als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – **BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück**. So hält das Bundesgericht konstant 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.³ Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.⁴ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.**⁵

² [United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 \(nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen\).](#)

³ CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht).

⁴ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22.

⁵ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22 f.



Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der **Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht**.⁶ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht **Handlungsbedarf auf Gesetzesebene**.⁷ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der **Zugang zu Dienstleistungen** verbessert und der **Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis**, verstärkt wird.⁸ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt**.⁹ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.¹⁰

Der **Revisionsbedarf** des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende **Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf**, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch **bei weitem nicht gerecht**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG **muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen** werden.
- Die Revision ist **breiter zu fassen**, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die **nötige Zeit** zu investieren und es sind die **Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen**.

⁶ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 36.

¹⁰ Erläuternder Bericht, S. 40.



3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt **tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft**. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹¹ **verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte**. Obschon die **«Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026»** des Bundesrates in die **richtige Richtung gehen** und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). **Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross**. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

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 Gemeinden und Transportunternehmen sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20 Jahren** erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹²

¹¹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 6), Ziff. 8c.

¹² Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).



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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹³ Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹⁴ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.¹⁵ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁶

Der aktuell als **Überbrückungsmassnahme** angebotene **Shuttle-Dienst** ist **weder autonom noch** – aufgrund der Voranmeldepflicht – **spontan**. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser **Misstand** ist **so rasch wie möglich zu beheben** und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt** worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte¹⁷ des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral. **Um der Umsetzung entsprechenden Nachdruck zu verleihen, sollten im Entwurf dringend auch die nötigen Kontrollmechanismen vorgesehen werden.**

3.1.2 *Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen*

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel

¹³ Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

¹⁴ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁵ Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁶ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.



an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁸. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁹, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

Forderungen

FRAGILE Suisse fordert, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht²⁰:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch **verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren** (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²¹

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

²⁰ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

²¹ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).



Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese **Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt** worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²² Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²³ Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers²⁴. Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen und des Gemeinwesens.**

²² Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

²³ Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²⁴ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.



b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das ~~konzessionierte~~ **in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein ~~konzessioniertes~~ **in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²⁵

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Ar-

²⁵ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »



beitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁶

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁷ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁸

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁹ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m³⁰ zu erweitern.

²⁶ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁷ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁸ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

²⁹ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

³⁰ So der Kanton UR.



4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht**. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das **Gesetz kaum noch zu verstehen** ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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**. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine **Korrektur im Einzelfall** zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreibung des Rechtswegs.

Neben dem Verbot, im Einzelfall zu diskriminieren, müssen Gemeinwesen, **Sozialpartner** und Private verpflichtet werden können, **proaktiv konkrete Massnahmen zu ergreifen**, um die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Die 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 Behinderungen inklusiver** wird. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).



- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. **Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt.** Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen **unbedingt nötig**.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich sachlich nicht begründen**. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen** (und in der Rechtsprechung konkretisierten) **Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht**. Insbesondere beinhaltet Art. 2 lit. d BehiV eine – aus der Sicht von FRAGILE Suisse – nicht zu rechtfertigende weitaus strengere Qualifizierung von Diskriminierung als das Gleichstellungsgesetz. Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte**. Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung



(Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten³¹.

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs** in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen**: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen**. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³² sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?

³¹ BehiG-Botschaft (Anm. 12), S. 1780.

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.



- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?
- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³³ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³⁴ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine ein-

³³ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³⁴ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»



heitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Dies würde auch zu einer Übereinstimmung mit **Art. 3 Abs. 1 GIG (Geschlechtergleichbehandlung)** führen, welcher im Kontext den Begriff der «Benachteiligung» («...aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden, ...») verwendet, und nicht denjenigen der Diskriminierung, und dort als «Benachteiligung ohne sachlichen Rechtfertigungsgrund» verstanden wird und somit auch Art. 2 BehiG entspricht. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK, welche jedoch keinen Hinweis auf sachliche Rechtfertigung beinhaltet). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung, **der eine qualifiziert negativ Haltung gegenüber Behinderungen beinhaltet**, würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz nicht nur an Klarheit gewinnen, **sondern der effektive Zweck des Gesetzes, nämlich die tatsächliche Gleichstellung und positiv ausgerichtete Inklusion von Menschen mit Behinderungen ins Alltagsleben, würde besser zum Ausdruck gebracht**. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde zudem ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen der Auffassung von FRAGILE Suisse – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine **Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe** eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinne des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.



4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen, ist zu begrüßen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen.»³⁵. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³⁶, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁷

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG mit Bezug auf den Arbeitsbereich an der parallelen Verwendung der Begriffe Benachteiligung und Diskrimi-

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

³⁶ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 86ff.

³⁷ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12 und 52 b.



nierung festhält und zudem auch darauf verzichtet, den Begriff der Diskriminierung zu definieren (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Es ist unverkennbar, dass sich Art. 6a VE-BehiG an die Formulierung von Art. 3 GIG anlehnt bzw. diese teilweise sogar wörtlich übernimmt. Eine Gleichstellung der Frauen mit ihren offensichtlichen biologischen Unterschieden (Schwangerschaft, Mutterschaftsurlaub, Familienpflichten) mit Menschen mit Behinderungen, deren Einschränkungen von ganz unterschiedlicher Art und vielfach auch nicht nach aussen erkennbar sind, ist aus Sicht von FRAGILE Suisse problematisch. Kommt hinzu, dass sich die Wirkung des GIG in der Praxis bis jetzt als nicht durchschlagend zielführend erwiesen hat, wovon auch die bescheidene bundesgerichtliche Praxis, welche sich zur Hauptsache mit auf Schwangerschaft und Familie zu befassen hatte, zeugt.

Auch die in Art. 8a aufgeführten Rechtsansprüche aus der Verletzung von Art. 6a, so insbesondere auch der Entschädigungsanspruch, lehnen sich an Art. 5 GIG an und werden, weil bei Behinderung kein absoluter Kündigungsschutz im OR vorgesehen ist, mit den Rechtsfolgen von Art. 336 OR (missbräuchliche Kündigung) ergänzt. Dass diese Rechtsansprüche jedoch Menschen mit Behinderungen **keinerlei Mehrwert gegenüber der jetzigen Rechtslage** bringen, ergibt sich einerseits aus der gefestigten Rechtsprechung zu Art. 336 Abs. 1 lit. a OR, wonach der Missbrauchstatbestand "Behinderung" vom Arbeitgeber problemlos mit dem Argument gerechtfertigt werden kann, dass diese Eigenschaft im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis stehe (d.h. die Leistungsfähigkeit reduziert ist) oder die Zusammenarbeit im Betrieb beeinträchtigt. Daran ändert auch die Beweislasterleichterung i.S.v. Art. 9b nichts. Noch schwieriger dürfte es für Menschen mit Behinderungen sein, eine diskriminierende Nichtanstellung glaubhaft zu machen, nachdem sich Behinderungen – und dies im Unterschied zu Frauen nach dem GIG – in vielen Fällen in einer, bei Menschen mit Hirnverletzung oftmals unsichtbaren, eingeschränkten Leistungsfähigkeit erkennbar machen, welche – und dies bei ohnehin generell fehlendem Anspruch auf Anstellung – als sachlicher Rechtfertigungsgrund für eine Nichtanstellung geltend gemacht würde. Dass die Unterlassung angemessener Vorkehrungen zur Beseitigung der Benachteiligung am Arbeitsplatz gemäss Art. 8a Abs. 4 nur eine gerichtliche Anordnung, die dem Arbeitsklima wohl auch nicht förderlich sein dürfte, oder eine Entschädigung zur Folge hat, ist ungenügend. Entsprechend Art. 10 GIG sollte auch Menschen mit Behinderungen im Falle einer Geltendmachung der ihr zustehenden Rechte aus dem BehiG ein **Kündigungsschutz** zugestanden werden.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im **VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privat-rechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu gewährleisten, einschliesslich der erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. In diesem Sinne könnte auch das ArG bzw. eine separate Verordnung dazu mit der Verpflichtung ergänzt werden, den Arbeitnehmenden mit Behinderung einen Anspruch auf gewisse Erleichterungen, wie z.B. Arbeitszeitflexibilisierung oder Homeoffice sowie sonstige Arbeitsplatzanpassungen, einzuräumen, was besonders Menschen mit Hirnverletzung zugute käme.

Wenn der VE-BehiG sich schon ans GIG anlehnen will, ist nicht nachvollziehbar, weshalb nicht konsequent auch dessen 5. Abschnitt über **Finanzhilfen und Fördermassnahmen** (Art. 14 f. GIG) zum Vorbild für die Behindertengleichstellung genommen wird. So sind zwecks verbesserter Integration von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsprozess Finanzhilfen des Bundes erforderlich, die **den Arbeitgebenden direkt oder indirekt über über Verbände und andere Organisationen finanzielle Unterstützungen zukommen lassen**, wenn sie mit zusätzlichen Aufwendungen bei der Anstellung von Menschen mit Behinderung zu rechnen haben. Dabei zu denken wäre z.B. an **Steuererleichterungen** für Arbeitgeber, die Menschen mit Behinderungen anstellen, an **Beiträge für betriebliche bzw. bauliche Anpassungen, an Beratung und vor allem auch an Beiträge für Jobcoaching**, für das die Invalidenversicherung nicht aufkommen würde. Gerade Menschen mit Hirnverletzung, deren Beeinträchtigungen nebst anderem auch im kognitiven Bereich liegen, wären auf Letzteres besonders angewiesen.

Darüber hinaus müsste der Bund unter anderem auch verpflichtet werden, zusammen mit den Kantonen Mehrjahrespläne zu erstellen, um die angemessen entlöhnte 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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel von FRAGILE Suisse unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen o-



der psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bösartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüßen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten** verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüßen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es



ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁸ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. FRAGILE Suisse schlägt folgende Formulierung vor:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

³⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.



4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere befürwortet FRAGILE Suisse die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen**, welche das **Erlernen, Erleben** und **Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. **FRAGILE Suisse** verweist auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁹ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes⁴⁰ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.⁴¹ Zu die-sem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse

³⁹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

⁴⁰ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

⁴¹ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 16.



in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴² Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴³

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴⁴ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen** durchgeführt. Der **Kanton Genf** hat sogar **mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen** und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das **für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert**.

⁴² BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 9 and 10.

⁴³ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴⁴ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.



Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe **ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den

«**invaliden**» **Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts⁴⁵.

⁴⁵ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), bzgl. Verbandsbeschwerderecht i.V.m. S. 1784.



Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** aus und auf **allen Ebenen des föderalen Staates**. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «**Programmen**» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben**. **Zuständig für die Verteilung** der Gelder ist nach wie vor ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.



FRAGILE Suisse begrüsst in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht von FRAGILE Suisse muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab. **Vielmehr ist eine tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen nur mit Hilfe der finanziellen Unterstützung der Verpflichteten zu erreichen, welche Massnahmen zur Möglichkeit der verbesserten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am zivilen Leben ergreifen (vgl. vorne unter 1.). In diesem Sinne ist daher Art. 16 und 17 dies auch als Ergänzung zu Art. 6a bzw. Art. 8a zu erweitern.**

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für **Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig**, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI



verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. **Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen und die Kompetenzen entsprechend zu erweitern.**

- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EBGB gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus Sicht von FRAGILE Suisse würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.



Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden, soll *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen»), **das für Menschen mit Hirnverletzung besonders zentral ist**, sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetze»⁴⁶, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

⁴⁶ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen.

Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).



Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)⁴⁸

Art. 1a Gegenstand⁴⁹

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

² Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁵⁰ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Menschen mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderung und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauerzum Ausdruck bringen.⁵¹ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

⁴⁸ Falls der im VE-BehiG vorgeschlagene Abschnitt 3a bestehen bleibt.

⁴⁹ Inspiriert durch §2 Abs. 1 und 2 BRG BL.

⁵⁰ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵¹ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.



- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen⁵². Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁵³. Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Nebst den aufgeführten Kategorien von Behinderungen ebenfalls zu erwähnen sind die kognitiven Beeinträchtigungen, deren Ursache in **neurologischen oder neuropsychologischen Bereich** zu verorten sind. So sind insbesondere Konzentrationsstörungen, vorzeitige Ermüdbarkeit, Wahrnehmungsstörungen oder Vergesslichkeit auch direkte Folgen neurologischer Beeinträchtigungen, von welchen – nebst den anderen aufgeführten Beeinträchtigungen – speziell Menschen mit Hirnverletzung betroffen sind. Der Katalog behinderungsspezifischer Beeinträchtigungen ist daher um die Kategorie der “neurologischen bzw. neuropsychologischen” zu erweitern.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.

⁵² Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁵³ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.



Die Neufassung von Art. 2 Abs. 1 befriedigt gegenüber der ursprünglichen nicht nur mit Bezug auf die Kategorien, sondern auch mit Bezug auf deren Auswirkungen. So ist die Formulierung «... , welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hinder» sehr allgemein gehalten und lässt mit dem Begriff «bestehender Barrieren» die Vorstellung aufkommen, dass es sich in erster Linie um körperliche Hindernisse handelt. Menschen mit Hirnverletzung sehen sich jedoch nicht nur körperliche Barrieren gegenüber, weshalb besser von «bestehenden Hindernissen».

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellektuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.
- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungs- begriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK- Verständnis näher: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).



Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, **neurologische bzw. neuro-psychologische** oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3 als «jede Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Geniessen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird». Sie umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschliesslich der «Ver-sagung angemessener Vorkehrungen», welche im letzten Satz von Abs. 3 **ausdrücklich festgehalten ist**. Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall**⁵⁴. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵⁵ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4).

⁵⁴ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

⁵⁵ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.



An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüßenswert. Sie entspricht übrigens auch Art. 6 Abs. 1 ArG, der in Verbindung mit ArGV 3 die Geeignetheit zu treffender (Gesundheitsschutz-)Massnahmen und der Verhältnismässigkeit bezüglich der Umsetzung für den Betrieb zum Gegenstand hat. Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist.

Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). **Denn schon jetzt besteht kraft Gesetz, so auch Art. 328 OR, die Pflicht, auf gesundheitliche Beeinträchtigungen durch Ergreifen entsprechender Massnahmen Rücksicht zu nehmen** (vgl. dazu im Besonderen Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?



Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese **Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss** oder nicht.

Artikel 3 Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüssen.

Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1 und 6.2.

Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.
- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der



dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.

- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüssen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.



Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

Artikel 6

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird von FRAGILE Suisse sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*



Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und – Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

Artikel 6a

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:



Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Unklar erscheint der Begriff der "Stellenbesetzung", der im Sinne einer einheitlichen Terminologie mit dem Begriff der "Anstellung" zu ersetzen ist. Was für Menschen mit Behinderungen ausschlaggebend sein dürfte, ist auch das Stellenausschreibungsverfahren. So wäre wünschenswert, wenn hier zumindest im Rahmen der Stellenausschreibung für Arbeitgebende die Pflicht eingeführt würde, die **Behindertenquoten** erhöhen zu wollen. Was hingegen die Gleichstellung bei der Entlohnung betrifft, so ist die Lohnhöhe – dies wohl im Unterschied zu Art. 3 GIG – u. a. eine Variable zur Leistungsfähigkeit, welche bei manchen Menschen mit Behinderungen mehr oder weniger eingeschränkt sein und daher zu einem geringeren Lohn führen kann. Entsprechend Art. 13a ff. GIG müsste daher auch für Menschen mit Behinderungen eine **Lohngleichheitsanalyse und Überprüfung** vorgesehen werden, um unerklärliche Lohndifferenzen aufdecken zu können.

Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus Sicht von FRAGILE Suisse nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.



Absatz 4

Siehe Abs. 1

Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung ist sehr zu begrüßen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 4.3.

Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen**:

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:



Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20)

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

FRAGILE Suisse fordert, dass Art. 23 über den Anwendungsbereich von Art. 22 hinaus auch auf Finanzhilfen für Arbeitsplatzanpassungen, Beratungen und Jobcoaching ausgedehnt wird.

Siehe dazu Ziff. 4.3

Anpassungsvorschlag

Der Bundesrat legt die Bedingungen für Finanzhilfen nach diesem Gesetz fest, die der Umsetzung von angemessenen Vorkehrungen zur Integration von Menschen mit Behinderungen an Organisationen und Arbeitgebende dienen.

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
3000 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Münchenbuchsee, 5. April 2024

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben am 8. Dezember 2023 das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG) eröffnet. Der Verein Glaube und Behinderung ist eine Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Evangelischen Allianz (SEA) und setzt sich unter anderem ein für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den Kirchen (Landes- und Freikirchen). Wir konzentrieren uns deshalb in unserer Stellungnahme auf die Bestimmungen, welche die Kirchen betreffen und lehnen uns ansonsten grossmehrheitlich an die Stellungnahme von Agile an.

Glaube und Behinderung begrüsst eine Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes. Während den 20 Jahren seit dem Inkrafttreten ist viel passiert. So hat die Schweiz zum Beispiel die [UNO-Behindertenrechtskonvention \(UNO-BRK\)](#) ratifiziert. Im Jahr 2022 hat der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen [Abschliessenden Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz](#) auf den grossen Handlungsbedarf hingewiesen. Die vorliegende Teilrevision nimmt diese Kritik aber kaum auf.

Für viele Menschen mit Behinderungen ist ein selbstbestimmtes Leben in einer inklusiven Gesellschaft respektive eine volle und wirksame gesellschaftliche Teilhabe weiterhin nicht möglich und wird auch mit dieser Teilrevision nicht ermöglicht werden. Wir erwarten deshalb vom Bundesrat eine umfassende Überarbeitung des Behindertengleichstellungsgesetzes und fordern eine grundlegende, an die UNO-BRK und an weitere Menschen- und Grundrechte angepasste konzeptionelle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren, einschliesslich Organisationen von Menschen mit Behinderungen.

Wir erachten es jedoch als positiv, dass private Dienstleister nun stärker in die Pflicht genommen werden. Wichtig dabei für uns: Dazu müssen auch alle Kirchen und religiöse Anbieter gehören unabhängig, ob sie privat, staatlich oder halbstaatlich finanziert und organisiert sind.

Wir beziehen uns dabei auf die folgende Aussage aus dem erläuternden Bericht zur Gesetzesrevision (Seite 23)¹ und gehen davon aus, dass Kirchen zu dieser nicht abschliessenden Aufzählung dazugehören: *«Betroffen sind alle öffentlich zugänglichen gewerblichen und kulturellen Leistungen (Kinos, Theater, Restaurants, Hotels, Sportstadien, Detailhändler, Internetanbieter usw.), einschliesslich digitaler Leistungen.»*

Grundsätzlich sind Veranstaltungen der Kirchen (z.B. Gottesdienste und andere Feiern bzw. Veranstaltungen, Seelsorge, Kinder-, Jugend-, Familien- und Seniorenarbeit, usw.) öffentliche Veranstaltungen und fallen somit in den Geltungsbereich der neuen gesetzlichen Bestimmungen. Dabei geht es nicht darum, Parallelstrukturen zu schaffen oder aufrecht zu erhalten. Diese müssen längerfristig abgeschafft werden, z.B. heilpädagogische KUW-Klassen.

Ebenfalls positiv beurteilen wir, dass private Arbeitgebende nun stärker in die Pflicht genommen werden. Auch hier gehen wir davon aus, dass alle Kirchen und religiösen Anbieter mitgemeint sind und sich für zugängliche Arbeitsumgebungen einsetzen müssen, unabhängig, ob sie privat, staatlich oder halbstaatlich finanziert und organisiert sind.

Damit Kirchen und religiöse Einrichtungen inklusiv werden - sei es als Anbieter von öffentlichen Dienstleistungen oder als Arbeitgebende - brauchen sie Unterstützung und Beratung. Diese muss gewährleistet werden.

Was aus unserer Sicht im revidierten Gesetz fehlt, ist einerseits die Berücksichtigung von Menschen mit Assistenzbedarf, welche Angebote von Kirchen nutzen möchten. Auch sie müssen die Möglichkeit haben, Assistenz unabhängig von einem institutionellen Setting in Anspruch nehmen zu können. Unsere Erfahrungen zeigen, dass Menschen mit Behinderung, die in Institutionen leben, sehr häufig von einem religiösen Leben ausgeschlossen sind, weil sie die notwendige Unterstützung zu bestimmten Zeiten (wie z.B. am Sonntagmorgen) nicht erhalten.

Andererseits können wir nicht akzeptieren, dass das BehiG im Baubereich nicht geändert werden soll. Kirchen und kirchliche Gebäude stehen oft unter Denkmalschutz. Barrierefreier Zugang muss ungeachtet des Denkmalschutzes möglich sein. Eine Interessensabwägung darf nicht zu Lasten von Menschen mit Behinderung gehen. Im BehiG muss eine Übergangsfrist verankert werden, nach deren Ablauf auch ältere Gebäude mit Publikumsverkehr barrierefrei sein müssen.

Unser Fazit: Die Religionsfreiheit muss auch für Menschen mit Behinderung umfassend gelten. Dazu braucht es Massnahmen des Bundes. Und in diesem Sinne erwarten wir – wie weiter oben schon erwähnt –, dass das Behindertengleichstellungsgesetz grundlegend überarbeitet wird, und zwar unter Berücksichtigung aller relevanten Einflussfaktoren und unter Einbezug der Organisationen von Menschen mit Behinderungen.

Freundliche Grüsse



Susanne Furrer, Präsidentin



Markus Zuberbühler, Geschäftsleiter

Wer ist bzw. was macht Glaube und Behinderung?

Unser Verein wurde von 35 Jahren gegründet und ist eine Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Evangelischen Allianz (www.each.ch). Wir bringen uns überall dort ein, wo Glaube und Behinderung zum Thema wird. Unsere Aktivitäten konzentrieren wir auf Bereiche, bei denen es sowohl um Behinderung als auch um den Glauben geht.

- Wir stehen hilfeschuchenden Menschen bei.
- Kirchen und Gemeinden erhalten von uns Beratung und Begleitung beim Abbau von äusseren und inneren Barrieren und bei der Förderung einer inklusiven Gemeindenkultur.
- Wir gestalten Gottesdienste, Konfirmandenunterricht und Seminare, bieten Unterricht an theologischen Ausbildungsstätten an.
- Wir organisieren inklusive Reisen und Wochenenden sowie Begegnungstage für Familien.
- Alle zwei Jahre organisieren wir eine Fachtagung als Weiterbildung für Fachpersonen.

¹ https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/Behindertenpolitik2023-2026/erlaeuternder_bericht_vernehmlassungsverfahren.pdf.download.pdf/Erl%C3%A4uternder%20Bericht%20zur%20Er%C3%B6ffnung%20des%20Vernehmlassungsverfahrens%20-%20Teilrevision%20des%20BehiG.pdf

Glaube und Behinderung

Mme Dominique Hafner
Présidente
Dominique.hafner@graap.ch
079 694 81 80

Département fédéral de l'intérieur
Inselgasse 1
CH-3000 Berne
ebgb@gs-edi.admin.ch

Lausanne, le 4 avril 2024

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous accorder la possibilité d'exprimer notre opinion sur la révision partielle de la LHand.

Le Graap - Association est une association composée de personnes concernées par la maladie psychique et de leurs proches.

Notre comité adhère et reprend intégralement les remarques et commentaires d'Agile.ch, notre faîtière, et se rallie entièrement à ses arguments et à ses propositions de modification. Nous vous en faisons part ci-dessous.

Réponse à la consultation sur la révision partielle de la loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand)

Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur,

Le 8 décembre 2023, vous avez ouvert la procédure de consultation sur la révision partielle de la loi mentionnée en titre (loi sur l'égalité pour les handicapés; LHand). Agile, faîtière de 44 organisations de personnes vivant avec un handicap vous remercie de l'avoir invitée à prendre position en la matière. Nous nous exprimons sur une sélection de points dans ce qui suit.

I. Remarques générales

Depuis plusieurs décennies, Agile s'engage en faveur de l'égalité et de l'inclusion des personnes en situation de handicap, ainsi que pour lutter contre les nombreuses inégalités et discriminations dont elles font l'objet. La Loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand), entrée en vigueur en 2004, et la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), ratifiée dix ans plus tard, nous ont fait espérer des progrès significatifs et rapides. Or à ce jour, les changements attendus par les personnes vivant



avec un handicap ne sont guère perceptibles. En 2022, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU y fait également référence dans ses Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse. Le rapport fait notamment état de la nécessité d'agir dans tous les domaines de la vie des personnes en situation de handicap.

L'égalité concrète est donc loin d'être atteinte. Pour de nombreuses personnes en situation de handicap, il n'est toujours pas possible de vivre de manière autonome dans une société inclusive ou de participer pleinement et concrètement à la société.

Nous attendons donc de la révision partielle de la LHand des améliorations fondamentales en vue de renforcer les droits des personnes avec handicap. Cet espoir est malheureusement évanoui par le projet de loi gouvernemental. La révision proposée prévoit certes quelques améliorations ponctuelles: ainsi, la protection contre la discrimination des personnes avec handicap dans les rapports de travail privés et pour les prestations fournies au public par des particuliers doit être renforcée. Mais la révision de la loi ne changera pas grand-chose au quotidien des personnes vivant avec un handicap; leur situation pourrait même se dégrader en matière juridique.

Il est particulièrement choquant que le Conseil fédéral tienne si peu compte des engagements essentiels de la Suisse en matière d'égalité et d'inclusion des personnes en situation de handicap. Il s'agit notamment d'obligations découlant d'accords internationaux, en particulier la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. Le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU a notamment critiqué le manque de conformité des bases juridiques suisses à la CDPH et recommande expressément à la Suisse de procéder à une harmonisation dans ce sens¹. L'Agenda 2030 (notamment l'objectif 10) n'est pas pris en compte, pas plus que les obligations liées aux langues des signes, qui sont pourtant inscrites dans la Constitution fédérale suisse, dans d'autres bases légales ou dans un mandat confié par le Parlement.

Demandes

Agile demande que le projet de loi soit entièrement revu et complété sur le plan conceptuel et en conformité avec la CDPH et d'autres droits humains fondamentaux, en collaboration avec toutes les actrices et tous les acteurs concerné-es, y compris les organisations de personnes en situation de handicap. Compte tenu de la complexité d'une telle révision, il est essentiel de lui consacrer le temps nécessaire.

Comme le mentionne Inclusion Handicap dans sa prise de position, des adaptations d'autres textes législatifs importants pour la participation et l'inclusion des personnes en situation de handicap doivent également être envisagées (notamment la LAI et la LIPPI). La protection des droits humains et fondamentaux des personnes handicapées dans les différents domaines de la vie restera largement inopérante sans ce lien et sans cette approche transversale.

Il convient également de tenir compte de l'actualité politique : en automne 2024, l'initiative pour l'inclusion sera probablement déposée. Elle demande un renforcement des droits des personnes handicapées via une adaptation de l'art. 8 Cst. Le présent avant-projet de LHand ne constitue en aucun cas une alternative efficace à cette initiative.

¹ Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, chiffres 7 et 8.



II. Remarques sur les différents articles

Nous abordons ci-après brièvement certains articles pour lesquels une adaptation est selon nous particulièrement nécessaire. Comme mentionné plus haut, nous estimons toutefois qu'il est urgent de procéder à une révision conceptuelle de fond du projet afin d'améliorer la réalité de vie des personnes en situation de handicap de manière tangible.

1. Objectif (art. 1)

En ratifiant la CDPH, la Suisse s'est engagée à «promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque» (art 1 CDPH). Selon l'art. 1, al. 2 de l'avant-projet (AP) de révision partielle de la LHand tel que mis en consultation, le but de la loi doit cependant rester limité en premier lieu à certains domaines de la vie. En plus des domaines mentionnés jusqu'à présent dans la LHand, dans lesquels la participation doit être facilitée (entretien des contacts sociaux, formation de base et continue ainsi qu'activité professionnelle), le libre choix du mode de logement et l'accès aux prestations de services sont certes désormais expressément mentionnés. La sélection des nouveaux domaines à mentionner n'est toutefois pas explicite. En outre, comme nous l'expliquons dans la partie IV, la manière dont la LHand contribuerait concrètement à permettre effectivement aux personnes en situation de handicap de choisir librement leur mode d'habitat n'est pas claire non plus.

Parallèlement, l'article sur le but de la loi ne contient pas de référence fondamentale à la réalisation des droits humains et fondamentaux des personnes en situation de handicap.

Demandes

Agile demande que l'objectif de la LHand soit formulé de manière conforme à la CDPH (art. 1 AP-LHand). La LHand vise à promouvoir l'égalité en droit et en fait des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, ainsi que leur participation et leur inclusion dans la société. Elle doit garantir aux personnes handicapées un mode de vie autodéterminé et les protéger contre toute inégalité dans l'exercice de leurs droits humains et fondamentaux en raison de leur handicap (voir par exemple le § 1 de la loi sur les droits des personnes handicapées du canton de Bâle-Ville, en allemand uniquement).

En outre, nous demandons une concrétisation de l'objet de la loi (voir à ce sujet la proposition dans la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 7, brèves remarques sur l'art. 1).

2. Concepts «personnes handicapées», «discrimination» et «inégalité» (art. 2, 6 et 6a)

Personnes handicapées

Selon l'AP-LHand, la notion de «personnes handicapées» doit être adaptée (Art. 2, al. 1). Nous saluons en principe cette adaptation. Nous soulignons toutefois, à l'instar d'Inclusion Handicap dans sa prise de position, qu'il est difficile de comprendre comment les notions de «handicap intellectuel» (nouvellement ajoutée) et de «handicap mental» (inchangée), entre autres, sont différenciées (comme dans la version allemande).



Le message relatif au projet de LHand doit en outre préciser que les frontières entre les différentes catégories de handicaps sont floues. Ainsi, au-delà de la question de savoir si elles sont plutôt de nature physique, psychique ou sensorielle, des conditions telles que l'autisme ou la dyslexie sont clairement des handicaps au sens de la LHand. En outre, le message devrait préciser que la question de l'origine du handicap - par exemple naissance, prédisposition génétique ou accident - n'est pas pertinente pour le définir selon la LHand. La notion englobe donc notamment les personnes en situation de handicap dû à l'âge.

«Discrimination» et «inégalité»

Les modifications proposées ne permettent pas d'améliorer la protection contre la discrimination des personnes en situation de handicap. D'une part, cette protection ne doit s'appliquer qu'au cas par cas (il manque des obligations concrètes de droit objectif et des instruments d'application) et le droit de recours des associations ne doit plus pouvoir être invoqué qu'en cas d'atteinte à la personnalité (voir chapitres 3 et 4 ci-dessous). D'autre part, la notion de «discrimination» et celle d'«inégalité» doivent être contenues dans la loi, mais la délimitation des deux notions n'est pas clarifiée et la notion de «discrimination» n'y est définie seulement au niveau de l'ordonnance². La définition de la notion de «discrimination» au niveau de l'ordonnance s'écarte en outre de manière décisive de la notion constitutionnelle de ce terme, ainsi que de sa notion au sens de l'art. 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Il en résulte une loi confuse qui n'offre pas la clarté requise aux personnes en quête de droit, ainsi qu'aux autorités et aux tribunaux chargés de la faire appliquer. Comme le constate Inclusion Handicap dans sa prise de position, tant la jurisprudence relative à l'art. 8 al. 2 Cst. que la LHand restent largement en deçà des exigences de la CDPH. Le Tribunal fédéral constate entre autres que l'art. 8 al. 2 Cst. ne contient pas de droit à l'établissement d'une égalité de fait. La notion de discrimination est interprétée de manière très restrictive par le Tribunal fédéral. Une personne qui se plaint d'une discrimination ne peut pas exiger que celle-ci ne se produise pas ou qu'elle soit éliminée par des aménagements raisonnables. Ces restrictions ne sont pas compatibles avec les art. 2, 5 et 9 de la CDPH.

Tant qu'aucune discrimination ne peut être constatée sur la base d'une interprétation restrictive de du terme, aucun droit correspondant ne peut être fondé. C'est ce que montre clairement le fait que, vingt ans après l'entrée en vigueur de la LHand, aucune pratique n'a pu s'établir pour protéger effectivement contre la discrimination dans le cadre des prestations de services fournies par des particuliers. Les adaptations prévues par le Conseil fédéral sont en principe bienvenues (extension du champ d'application à l'art. 3, let. g, et des droits juridiques à l'art. 8, al. 3 et 8a, al. 1), mais resteront hélas lettre morte.

Propositions d'adaptation

Agile soutient les demandes et propositions d'adaptation de l'art. 2 AP-LHand formulées dans la prise de position d'Inclusion Handicap:

Art. 2, al. 1:

Est considérée comme une personne handicapée au sens de la présente loi toute personne présentant une incapacité physique, mentale, psychique, ~~intellectuelle~~ ou sensorielle

² Art. 2 let. d OHand: «discrimination (art. 6 et 8, al. 3, LHand): toute différence de traitement particulièrement marquée et gravement inégalitaire qui a pour intention ou pour conséquence de déprécier une personne handicapée ou de la marginaliser.»



présumée durable, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

En ce qui concerne les notions de «discrimination» et d'«inégalité», nous plaidons en particulier pour la variante 1 proposée par Inclusion Handicap, dans laquelle la notion de «discrimination» serait supprimée et où seule la notion d'«inégalité» serait utilisée, laquelle doit être conforme à la CDPH (art. 2, al. 3 et art. 5). Il convient donc de renoncer à utiliser en parallèle les termes «inégalité» et «discrimination».

Si cette proposition n'est pas retenue et que le terme «discrimination» continue d'être utilisé, il doit être défini précisément dans la LHand (c'est-à-dire au niveau de la loi) conformément au sens de la CDPH (art. 2 al. 3).

Ces adaptations sont urgentes afin que la loi gagne en clarté, que la sécurité juridique soit renforcée et que la protection soit étendue dans les rapports juridiques de droit privé.

3. Aménagements raisonnables (art. 2, 6, 6a et 12a) et proportionnalité (art. 11 et 12)

Selon la proposition du Conseil fédéral, les inégalités envers les personnes handicapées doivent notamment être «prévenues, réduites ou éliminées» dans la mesure où les prestataires de services privés et les employeurs doivent prendre des «mesures d'aménagement raisonnables» (art. 6 et 6a AP-LHand). Il entend par là «des modifications et des adaptations nécessaires et appropriées qui ne constituent pas une charge déraisonnable» (art. 2, al. 6 AP-LHand). Le principe de proportionnalité s'applique: un tribunal qui doit juger si une inégalité doit être éliminée ou non évalue le rapport entre l'utilité escomptée pour les personnes avec handicap et les intérêts économiques, respectivement les dépenses pour les entreprises, les intérêts de la protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine ou les préoccupations en matière de sécurité (art. 11, al. 1 LHand).

Le nouvel article 12a prévu par le Conseil fédéral précise que le tribunal doit avant tout tenir compte, lors de sa pesée d'intérêts, de critères concernant l'entreprise (entre autres sa taille et ses capacités financières). Il s'agit en outre de tenir compte des droits et libertés de tiers. Il n'est pas fait mention des intérêts spécifiques des personnes en situation de handicap ni de la question de savoir si le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une violation des droits humains et fondamentaux. Lorsque les personnes handicapées ont besoin de prestations sur la durée pour participer à la société sur un pied d'égalité avec les autres et qu'elles ne peuvent pas bénéficier de prestations des assurances sociales ou d'autres prestations ou que celles-ci sont insuffisantes, ou lorsque des investissements importants sont nécessaires à cet effet,³ la pesée des intérêts telle que l'envisage le Conseil fédéral serait le plus souvent défavorable aux personnes concernées en raison des coûts engendrés. En raison de l'absence de concrétisation d'obligations juridiques objectives et d'instruments de mise en œuvre, les réglementations prévues ne peuvent guère constituer une incitation à ce que, par exemple, les environnements de travail soient aménagés de manière inclusive à long terme, et pas seulement au cas par cas comme le propose le gouvernement dans son rapport explicatif (p. 12).

Demandes

³ Par exemple, pour une offre d'interprétation en langue des signes au travail ou lors d'activités politiques, pour des dispositifs d'écoute dans les bâtiments publics, pour des traductions en langage simplifié, pour des programmes d'emploi accompagné et de scolarité accompagnée, pour des offres de soutien au logement ambulatoire, etc.



Agile demande de ne pas multiplier inutilement les ancrages du principe de proportionnalité.

Nous considérons en outre comme essentiel que les tribunaux, lors de l'évaluation de la proportionnalité (art. 11 et 12) ou de la pesée des intérêts selon le nouvel art. 12a sur les «aménagements raisonnables», tiennent également compte des intérêts spécifiques des personnes handicapées de manière globale et sur la base de la CDPH⁴ (voir par exemple la loi sur les droits des personnes en situation de handicap du canton de Bâle-Ville, § 7, en allemand).

Il convient en outre d'ajouter que les mesures et les planifications (réalisées ou non) des collectivités publiques et des acteurs privés visant à protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations doivent également être prises en compte dans la pesée des intérêts. Cela permet d'éviter que des années après l'entrée en vigueur d'une loi, il soit possible d'argumenter sur des coûts trop élevés dans le but de les empêcher (voir Transports publics et construction), alors qu'une prise en compte précoce de l'accessibilité dans les processus permet d'éviter des adaptations ultérieures coûteuses (voir également la prise de position d'Inclusion Handicap à ce sujet).

Il convient également d'examiner la disponibilité de fonds publics ou de possibilités de soutien pour compenser les coûts jugés disproportionnés, mais qui doivent être supportés d'un point de vue objectif et juridique⁵.

Si la notion de discrimination est maintenue (voir chapitre 2 ci-dessus), il convient d'ajouter une deuxième phrase à l'art. 6, al. 2 et 6a, al. 2: «Le refus de prendre des mesures d'aménagement raisonnables constitue une discrimination au sens de l'al. 1». De même, à l'art. 6, al. 3, AP-LHand, le rapport avec l'al. 1 devrait apparaître expressément dans le texte - par exemple en ajoutant la phrase suivante à la première phrase: «Les prestations de services qu'ils proposent sous une forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes handicapées, faute de quoi cela constitue une discrimination en vertu de l'al. 1».

4. Droit de recours et d'action en justice (art. 9)

L'évaluation de la LHand réalisée en 2015 a notamment montré que, malgré la gratuité de la procédure, l'accès à la justice pour les personnes concernées était difficile et les instruments d'application faibles⁶. De plus, le droit d'action et de recours des associations, qui devrait alléger cette situation, ne s'applique pas à tous les domaines de la LHand. Certes, selon la proposition du Conseil fédéral, il doit être étendu au domaine du travail. Mais en ce qui concerne la qualité pour recourir et la qualité pour agir des organisations de personnes handicapées (art. 9 AP-LHand), le Conseil fédéral envisage toutefois de réduire les motifs de

⁴ Voir aussi l'art. 2 de la CDPH: celle-ci définit la discrimination fondée sur le handicap comme «toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres. Elle comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable.»

⁵ Voir par exemple la directive européenne sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (préambule, n° 21).

⁶ Egger et al., 2015, pp. 383-384 (en allemand uniquement).



recours aux constellations dans lesquelles la personnalité des personnes handicapées est atteinte. Or, dans le contexte des transports publics, de la construction ou des services, ce n'est pratiquement jamais le cas. Les organisations de personnes handicapées ne pourraient donc pratiquement plus déposer de recours, même en cas de violation manifeste des prescriptions techniques relatives à l'accessibilité des constructions ou des prestations numériques, ce qui supprimerait un instrument de contrôle indispensable et éprouvé de la mise en œuvre de la LHand.

Demande

La formulation proposée de l'art. 9 LHand doit être adaptée de toute urgence. Avant tout, il faut absolument rejeter à l'al. 1 la formulation «agir pour faire valoir une atteinte» (en allemand: «*Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen*»). Il est incompréhensible que le droit de recours des associations soit limité aux atteintes à la personnalité (pour les détails et les propositions d'adaptation, voir la prise de position d'Inclusion Handicap, chapitre 4.5)

5. Implication des personnes en situation de handicap (art. 5, al. 1bis)

En ratifiant la CDPH, la Suisse s'est engagée à consulter et à impliquer activement les personnes en situation de handicap, par le biais des organisations qui les représentent, dans l'élaboration et la mise en œuvre, entre autres, de la législation et dans d'autres processus décisionnels, en particulier sur les questions qui les concernent directement (voir préambule, let. o) et art. 4 (3) de la CDPH). Le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU rappelle également cette obligation. Il critique le fait que «que les personnes handicapées ne participent guère, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, dont diverses organisations de personnes handicapées, à la prise de décisions sur les lois, politiques et programmes (..)» et recommande de renforcer les mécanismes aux niveaux fédéral, cantonal et communal, afin de garantir que les organisations de personnes handicapées, quel que soit leur type, soient «consultées au sujet des lois et politiques visant à mettre en œuvre la Convention et à atteindre les objectifs de développement durable⁷». Les organisations de personnes handicapées devraient être systématiquement et ouvertement contactées, consultées et impliquées suffisamment tôt⁸.

Dans ce contexte, nous ne comprenons pas que la Confédération ait renoncé à associer les organisations de personnes handicapées, au vu de leur expertise et de leurs demandes spécifiques, au développement de l'une des plus importantes lois les concernant⁹. Une procédure de consultation ne remplit pas l'obligation inscrite dans la CDPH. Certes, la procédure de consultation est un instrument d'implication de la société civile éprouvé. Mais elle intervient à un moment où le projet législatif est déjà si avancé que des adaptations de fond ne peuvent être effectuées sans générer d'importants retards.

⁷ Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, n° 9 et n° 10.

⁸ Observation générale n° 7, note 39.

⁹ Et ce, bien que les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, du Valais et de Genève aient déjà fait des expériences de ce type et qu'il existe des exemples de bonnes pratiques sur lesquelles on aurait pu s'appuyer pour l'élaboration du présent AP-LHand.



Certes, dans le cadre de la présente révision, certain-es représentant-es d'organisations de personnes handicapées (dont Agile) ont été entendu-es lors d'une soi-disant analyse d'impact de la réglementation, pour laquelle un bureau externe (BSS) a été mandaté. Mais à ce stade, les aspects de la LHand qui devaient être adaptés avaient déjà été définis par le Conseil fédéral (travail, accès aux services et langues des signes)¹⁰. Il ne peut donc pas s'agir d'une implication dans les processus décisionnels législatifs.

Dans la révision partielle de la LHand, le Conseil fédéral prévoit à l'art. 5 un nouvel al. 1^{bis} qui contraint la Confédération et les cantons à associer de manière appropriée les personnes en situation de handicap à l'élaboration des mesures. Nous saluons en principe cette inscription dans la loi de l'obligation d'associer les personnes en situation de handicap. Il ne ressort toutefois pas clairement de la proposition d'article quels sont les processus pour lesquels cette implication est prévue et comment elle doit être aménagée. Il manque notamment des indications essentielles sur les exigences posées par la CDPH pour une telle intégration.

Demandes

L'art. 5a, al. 2 LHand doit formuler de manière plus concrète et contraignante la manière dont les personnes handicapées doivent être impliquées par le biais des organisations qui les représentent et les exigences auxquelles cette implication doit répondre. Nous recommandons de reprendre la formulation de la proposition d'adaptation figurant dans la prise de position d'Inclusion Handicap (chap. 7, brève remarque sur l'art. 5).

Les art. 4 (3) et 33 (3) de la CDPH ainsi que de l'Observation générale n° 7 (2018) sur la participation des personnes handicapées doivent être respectés. Les États parties doivent notamment veiller à ce que les personnes handicapées «ne soient pas seulement consultées comme une simple formalité, ou de manière purement symbolique. Ils doivent prendre en compte les résultats de ces consultations et les inclure dans les processus décisionnels»¹¹.

Dans le prolongement de l'évaluation de 2015, nous recommandons en outre la création d'une commission fédérale extraparlamentaire pour l'égalité des personnes handicapées, dotée d'une représentation adéquate des personnes directement concernées, afin de développer la politique du handicap de manière collaborative¹² (telles les commissions fédérales pour les questions féminines ou contre le racisme).

Agile considère essentiel que les voix des quelque 1,7 million de personnes handicapées vivant actuellement en Suisse soient intégrées à un stade précoce dans les processus décisionnels, notamment par le biais de leurs organisations, et que la diversité des handicaps soit prise en compte. D'une manière générale, la participation des personnes en situation de handicap doit être davantage ancrée structurellement au niveau administratif. Elles doivent pouvoir faire valoir leur expertise, qu'on appelle expertise de terrain: celle-ci est essentielle pour que la Suisse réussisse à mettre en œuvre les dispositions centrales de la CDPH et conférer la légitimité nécessaire aux projets de loi ainsi qu'aux autres documents et mesures administratifs.

¹⁰ Voir [Liechti et al., 2023](#), p. 11 (en allemand uniquement).

¹¹ Voir l'[Observation générale n° 7, n° 48](#).

¹² [Egger et al., 2015](#), p. 383.



6. Travail, prestations de services, formation et construction (art. 8a, art. 6, al. 3, art. 20, art. 3)

Comme nous le verrons dans la partie IV (chapitre 8), des dispositions fondamentales manquent pour différents domaines (de vie), notamment le travail, le logement, les prestations de service, la formation, les transports publics ainsi que les constructions et installations.

Demandes

En ce qui concerne les adaptations d'articles actuels ou prévus dans le présent projet de loi, nous nous rallions aux propositions d'adaptation d'Inclusion Handicap (voir les remarques brèves correspondantes au chapitre 7). Nous soutenons en particulier les revendications relatives aux droits dans les rapports de travail (art. 8a), aux prestations fournies sous forme numérique (art. 6, al. 3) et à l'enseignement supérieur (art. 20).

En ce qui concerne le champ d'application de la LHand (art. 3 LHand) dans le domaine de la construction, nous demandons son extension aux constructions et installations existantes, indépendamment d'une transformation ou d'une rénovation, aux bâtiments d'habitation à partir de 4 logements et aux locaux de plus de 25 places de travail ou dont la surface dépasse 500m².

III. Langues des signes

Concernant la reconnaissance, la promotion et la protection des langues des signes, nous renvoyons à la prise de position de la Fédération suisse des sourds (FSS), que nous soutenons dans son intégralité.

Plus particulièrement, nous attirons l'attention sur le fait que l'utilisation d'une langue propre ne devrait pas être réglementée dans le cadre de la LHand. Cette réalité est également prise en compte par la motion Reconnaissance de la langue des signes par une loi sur la langue des signes 2022. Les modifications prévues dans le cadre de la LHand ne permettent pas d'amorcer la mise en œuvre de la motion. Le Conseil fédéral fait ainsi fi de la volonté du Parlement: la motion demande explicitement à la fois la reconnaissance et la promotion des langues des signes. En reconnaissant les langues des signes de manière purement déclaratoire à l'art. 12b AP-LHand et en se limitant à un mandat d'encouragement non contraignant à l'art. 12c AP-LHand, le Conseil fédéral se limite à une politique purement symbolique. Pour Agile, il est également évident que cette mesure n'apportera ni visibilité ni pertinence supplémentaires aux langues des signes, ni même une réelle amélioration de la situation des personnes sourdes et malentendantes. Le Conseil fédéral ignore surtout le contexte linguistique et culturel des langues des signes.

Le Conseil fédéral ne tient pas non plus compte des conclusions du rapport de postulat publié en 2021 sur la reconnaissance des langues des signes.

Le Conseil fédéral ne tient pas non plus compte des obligations internationales: par exemple, la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) stipule que les personnes sourdes et malentendantes doivent avoir accès à l'information, à un système



éducatif inclusif et à un emploi sans discrimination¹³. En 2022, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU a signalé des lacunes importantes à cet égard dans le cadre de la procédure de rapport national de la CDPH et a formulé des recommandations en conséquence¹⁴.

Demands

Afin que la situation des personnes sourdes et malentendantes s'améliore réellement et durablement et que leurs droits soient garantis, nous demandons la mise en œuvre consécutive de la motion 22.3373 «Reconnaissance de la langue des signes par une loi sur la langue des signes» en tenant compte du rapport de postulat sur la reconnaissance juridique des langues des signes suisses, de l'expertise du Prof. Pärli sur les possibilités correspondantes de reconnaissance des langues des signes au niveau de la loi, ainsi que des recommandations internationales pertinentes (ONU-CDPH, Agenda 2030, Convention des droits de l'enfant). Avec la FSS, Agile demande:

Des réglementations concrètes et contraignantes dans une loi spécifique sur la langue des signes pour *la promotion des langues des signes* en tant que langues à part entière¹⁵ dans tous les domaines de la vie au niveau fédéral et cantonal. Il s'agit par exemple de:

- La promotion des spécialistes de la langue des signes (interprètes en langue des signes, enseignants en langue des signes et traducteurs en langue des signes) et participation financière de la Confédération qui y est liée¹⁶
- L'encouragement de l'apprentissage de la langue des signes par les enfants sourds et malentendants en âge préscolaire ainsi que par leurs proches.
- La promotion d'un modèle éducatif bilingue-bimodal (en langue des signes et en langue orale) pour les élèves sourds et malentendant-es, afin de leur permettre de construire leur identité en fonction de leur âge, grâce au contact avec des enfants sourds et malentendants du même âge et à des modèles de rôles compétents en langue des signes
- Des cours de langue pour les personnes sourdes et entendantes
- La promotion de la culture liée à la langue des signes
- Des garanties contraignantes pour assurer le maintien et le développement de l'offre télévisuelle en langues des signes
- La promotion de la recherche sur la langue des signes et amélioration des relevés statistiques
- La prise en compte des obligations des cantons¹⁷ basées sur des bases de compétences constitutionnelles et des besoins de coordination correspondants
- La promotion des échanges culturels entre le monde des personnes sourdes et celui des entendant-es

¹³ CDPH, art. 9, art. 21, art. 24, art. 27, art. 30.

¹⁴ Voir les Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, n° 28a, 41, 42a, c, 47b, 58b.

¹⁵ Le Conseil fédéral indique lui aussi dans son rapport donnant suite aux postulats (à la p. 49) que les mesures d'encouragement linguistique «auraient moins à voir avec l'accès des personnes sourdes à la société entendant qu'avec la langue et la culture des sourds eux-mêmes. Elles présenteraient en outre l'avantage de rendre visible le fait que les sourds, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse.»

¹⁶ Voir Observations finales du Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées, n° 42a.

¹⁷ Voir la Constitution fédérale, art. 8, art. 2, al. 4, art. 11, al. 2 et 19, art. 69, art. 2 et art. 70, al. 2.



- La traduction d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes vers la langue écrite ou parlée et inversement.
- 2) Des réglementations concrètes et contraignantes *en matière de droit de l'égalité* au niveau de la loi (dans une loi spécifique sur la langue des signes, dans la LHand ou dans les lois spéciales correspondantes) pour la mise en œuvre de mesures visant à éliminer les inégalités dans tous les domaines de la vie. Ces réglementations concernent avant tout la reconnaissance juridique des langues des signes ainsi que des mesures concrètes d'égalité garantissant l'accès et le financement de l'intervention d'interprètes en langue des signes et en langue écrite (pour plus de détails, voir la prise de position de la Fédération suisse des sourds (FSS)).

IV. Dispositions manquantes

7. Remarques générales

En ratifiant la CDPH et dans le cadre de l'Agenda 2030, la Suisse s'est engagée à promouvoir la participation et l'inclusion des personnes en situation de handicap¹⁸. Ces objectifs impliquent que les structures et les systèmes soient modifiés de manière à éliminer systématiquement et durablement les barrières et les inégalités. La protection contre la discrimination au cas par cas - liée à l'obligation d'éliminer les inégalités ou de prendre des mesures d'aménagement raisonnables - est indispensable. Elle ne suffit toutefois pas à promouvoir durablement l'égalité et l'inclusion. Les collectivités publiques et les particuliers doivent prendre des mesures proactives et adaptées à la réalité des personnes en situation de handicap afin de réaliser leur égalité, de les protéger contre la discrimination, de leur permettre de mener une vie autonome et d'en assumer la responsabilité, et de rendre la société plus inclusive - indépendamment du fait qu'une personne en situation de handicap fasse valoir ses droits. La clause de l'art. 5 al. 1, qui indique de manière vague et non contraignante que la Confédération et les cantons doivent prendre des mesures pour éliminer, réduire ou prévenir les inégalités, n'est pas suffisante à cet égard (voir également à ce sujet les propositions d'adaptation et de complément dans la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 7, remarques brèves sur l'art. 5).

La proposition du Conseil fédéral prévoit en outre que la LHand se limite en premier lieu à certains domaines de la vie. Même en admettant que la révision partielle ne permette pas de relever tous les défis liés à la mise en œuvre de la CDPH, la priorité thématique est nettement trop restrictive. En même temps, il manque également dans les domaines de vie cités des réglementations essentielles qui pourraient amener des améliorations concrètes. En outre, le dispositif d'aménagement raisonnable nouvellement introduit ne suffira pas à résoudre le problème de l'accessibilité, par exemple au marché du travail au cas par cas: au plus tard lors de l'examen de la proportionnalité, un tribunal arrivera en règle générale à la conclusion que l'assistance nécessaire ne peut pas être garantie (voir partie II, chapitre 3).

¹⁸ Voir notamment [la CDPH](#) (version originale en anglais), art. 3, art. 19, art. 24 et [l'Agenda 2030](#), notamment l'objectif 10.



Pour permettre des changements structurels durables, il faut des obligations juridiques objectives concrètes et des instruments de mise en œuvre dans tous les domaines de la vie (y compris des objectifs, des mécanismes de contrôle et des possibilités de sanction en cas de non-respect). Outre les mesures législatives nécessaires, des mesures politiques et administratives doivent être prises en permanence et tous les moyens disponibles doivent être utilisés (y compris une réaffectation des ressources) pour rendre la société et ses secteurs plus accessibles.

La LHand se concentre en outre fortement sur l'accessibilité physique, technique et en matière de communication, qui est certes indiscutablement centrale pour de nombreuses personnes vivant avec un handicap. D'autres aspects, tels que la liberté et la sécurité personnelles, la protection contre la violence ou la prise de décision assistée, qui peuvent être particulièrement importants pour les personnes en situation de handicap cognitif ou psychique ou les personnes neurodivergentes par exemple, sont largement passés outre, bien que la loi doive s'appliquer à ces personnes également.

Selon la proposition du gouvernement, la Confédération et les cantons doivent en outre tenir compte lors de l'adoption de mesures, des différents handicaps et des défis supplémentaires auxquels sont confrontées également les femmes vivant avec des handicaps (art. 5, al. 1 AP-LHand). Selon le rapport explicatif du Conseil fédéral, il s'agit «à la fois de refléter les différents besoins des personnes en situation de handicap, mais également et surtout de reconnaître la diversité comme un élément essentiel de la cohésion sociale».

Or, cette intention n'est guère perceptible dans le projet de loi bien que, tant le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU¹⁹, que l'évaluation de la LHand de 2015²⁰, par exemple en ce qui concerne les personnes en situation de handicap psychosocial ou cognitif, signalent des lacunes à ce sujet. Dans ses observations finales, le Comité constate en outre avec préoccupation que les mesures visant à promouvoir l'égalité des genres dans le domaine du handicap et à promouvoir les droits des femmes et des jeunes filles vivant avec des handicaps dans la société ne sont pas encore mises en œuvre²¹.

8. Lacunes dans différents domaines (de la vie)

En ce qui concerne les différents domaines (de la vie), on constate par exemple les lacunes suivantes:

Le logement

Il est certes prévu de préciser dans l'article sur le but que les personnes en situation de handicap peuvent notamment choisir leur forme de logement. Le libre choix du lieu et du mode de vie est revendiqué depuis des décennies par les personnes avec handicap et leurs organisations (comme actuellement dans le cadre de l'initiative pour l'inclusion). Selon la proposition du Conseil fédéral, la révision partielle de la LHand ne devrait rien changer à cet égard: comme jusqu'à présent, seule l'accessibilité physique des bâtiments résidentiels

¹⁹ Voir les Observations finales, notamment les n° 29-32, 47-50, 56.

²⁰ Egger et al., 2015, p. 50, pp. 183-187, p. 202, p. 212, p. 368.

²¹ Voir les Observations finales, notamment les n° 13



de plus de huit unités d'habitation à construire ou à rénover (art. 3c LHand) est prise en compte. En outre, le Conseil fédéral renvoie à d'éventuels programmes de la Confédération liés au logement (art. 16 LHand). Le financement du logement reste en outre fortement orienté vers une vie en institution.

Il est toutefois nécessaire de prévoir des règles contraignantes pour le domaine des mesures de soutien et d'adaptation ambulatoires, dont de nombreuses personnes handicapées - y compris avec handicaps cognitifs et psychiques - auraient impérativement besoin pour vivre de manière autonome à leur domicile.

Le travail

Les réglementations prévues ne permettent pas non plus de rendre le marché du travail plus accessible. Par exemple, il n'est nulle part fait mention d'activités rémunérées de manière appropriée sur le marché du travail ordinaire, ni de mesures d'encouragement (telles que la garantie d'une assistance personnelle, l'interprétation en langue des signes, la traduction en langage facile à lire et à comprendre). Or, de telles mesures peuvent être nécessaires pour exercer un travail. Font également défaut les directives pour les employeurs (voir par exemple les législations allemande et autrichienne, dans lesquelles les entreprises d'une certaine taille sont soumises à une obligation de quota, c'est-à-dire qu'elles doivent employer des personnes en situation de handicap à hauteur d'un pourcentage minimum de l'ensemble de leur personnel²²).

Il manque surtout des mesures pour rendre les environnements de travail plus inclusifs, indépendamment des cas individuels (mot-clé: conception inclusive de l'emploi). Cependant, même dans des cas isolés, les lacunes constatées ne pourront pas être comblées, faute de pouvoir généralement prendre des dispositions adéquates en raison du principe de proportionnalité (voir partie II, chapitre 3). La Confédération doit donc être tenue de prendre toutes les mesures législatives appropriées (y compris dans le cadre de la LAI et de la LIPPI) pour permettre aux personnes en situation de handicap d'accéder sur un pied d'égalité à une activité professionnelle correctement rémunérée sur le marché du travail ordinaire, y compris les mesures de soutien et d'adaptation nécessaires. Par ailleurs, la Confédération doit également être tenue d'élaborer, en collaboration avec les cantons, des plans pluriannuels visant à aider en permanence les personnes en situation de handicap sans emploi ou travaillant dans des institutions²³ à s'insérer sur le marché du travail ordinaire. Pour ce faire, il faut fixer des objectifs, mettre en place des programmes d'encouragement, réaffecter des ressources, mettre en place un coaching en emploi, fournir des conseils, octroyer des subventions salariales aux employeurs. D'autres mesures peuvent également être prises, comme celles visant spécifiquement à accroître l'activité professionnelle des femmes en situation de handicap.

Les prestations de services

Comme mentionné ci-dessus (voir partie II, chapitre 2), la proposition du Conseil fédéral manque de clarté dans la définition de la discrimination, raison pour laquelle les personnes en situation de handicap n'en seront vraisemblablement pas mieux protégées dans l'usage de services publics.

²² Egger et al., 2015, pp. 352-353, 389.

²³ Voir LIPPI, art. 3, al. 1, let. a ou c.



En ce qui concerne les prestations de services, il manque également des obligations juridiques objectives claires avec des buts concrets et des instruments de contrôle garantissant aux personnes handicapées un usage autonome et à chance égale. Les prestataires de services publics devraient être tenus de prendre les mesures structurelles, techniques et personnelles nécessaires pour rendre leurs services et leur communication accessibles aux personnes handicapées.

La formation

Dans le domaine de l'éducation, le manque porte sur la concrétisation d'obligations juridiques objectives contraignantes, tant pour garantir une formation de base inclusive, que pour des mesures de soutien ou de compensation des désavantages nécessaires à une formation professionnelle initiale, une formation supérieure ou une formation continue pour les personnes avec tous types de handicaps. L'art. 20 de la LHand ne mentionne pas clairement la nécessité pour les cantons de mettre en œuvre une éducation inclusive.

La CDPH stipule sans équivoque dans l'art. 24 que les États parties doivent veiller à ce que «les personnes handicapées ne soient pas exclues, sur le fondement de leur handicap, du système d'enseignement général et à ce que les enfants handicapés ne soient pas exclus, sur le fondement de leur handicap, de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire ou de l'enseignement secondaire (...)». La Suisse doit notamment veiller à ce que «les personnes handicapées puissent avoir accès, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, à l'enseignement tertiaire général, à la formation professionnelle, à l'enseignement pour adultes et à la formation continue. À cette fin, ils veillent à ce que des aménagements raisonnables soient apportés en faveur des personnes handicapées.»

Selon la proposition du Conseil fédéral, l'art. 20 LHand doit continuer à décréter simplement que les cantons doivent encourager «l'intégration des enfants et adolescents handicapés dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates». Cependant, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, dans ses observations finales sur le rapport initial de la Suisse, souligne lui aussi clairement la nécessité d'introduire un droit à l'éducation inclusive et d'éviter que «certaines politiques cantonales aient pour effet d'orienter les enfants handicapés vers l'éducation spécialisée et ne respecte pas leur droit à l'éducation inclusive.» L'éducation doit être inclusive et accessible, et des dispositions adéquates doivent être prises à cet effet.

Les transports publics

Dans le domaine des transports publics, où l'accessibilité n'a toujours pas été mise en œuvre malgré un délai de 20 ans imposé par la LHand, le gouvernement omet de fixer de nouvelles étapes de mise aux normes, y compris un nouveau délai avec des possibilités de sanctions en cas de non-respect.

Sur ce point, Agile se rallie à la position d'Inclusion Handicap: nous considérons également qu'un nouveau délai légal pour rendre les transports publics accessibles d'ici 2030 au plus tard est approprié, pour que les personnes en situation de handicap puissent, comme tout le monde, se déplacer librement et de manière autonome. Pour ce faire, il faut prévoir des étapes avec des objectifs intermédiaires contraignants, des contrôles efficaces de la réalisation des objectifs ainsi que des possibilités de sanctions qui y sont liées. Cela implique que la responsabilité de l'Office fédéral des transports soit ancrée dans la loi. Quant aux cantons et communes, ils doivent être davantage responsabilisés par des directives claires.



La loi et l'ordonnance qui s'y rapporte doivent en outre s'appliquer à toutes les entreprises opérant dans le cadre d'un monopole de la Confédération, et non seulement aux entreprises concessionnaires.

Les réglementations successives dans le domaine des transports publics doivent également intégrer explicitement l'aspect de l'accessibilité pour les personnes vivant avec un handicap auditif ou visuel. Vingt ans de mise en œuvre de la LHand montrent que cet aspect est trop souvent oublié et que les gares, les arrêts et les systèmes d'information à la clientèle ne peuvent pas être utilisés de manière autonome par les personnes vivant avec un handicap sensoriel. L'obligation de mettre à disposition des informations aux voyageuses et voyageurs selon le principe bi-sensoriel doit être clairement mise en évidence.

Pour Agile, l'accès sans barrière et autonome aux transports publics est l'un des éléments clés de l'inclusion et de la participation des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, notamment pour accéder à l'éducation et au marché du travail. Il est également important de souligner qu'une offre de transports publics développés selon les principes du design universel par exemple, facilite la mobilité de tous les usagers, en particulier des personnes âgées, des personnes avec des poussettes, des enfants en bas âge ou des personnes transportant des bagages.

Autres domaines

D'autres lacunes constatées par le comité de l'ONU concernant par exemple les domaines de la liberté et la sécurité de la personne ou la protection contre la violence, la santé, la participation à la vie politique et publique, la culture, les loisirs et le sport, le droit civil et pénal ou les conditions de séjour et d'établissement des étrangers. Par ailleurs, les outils permettant de collecter les données statistiques pertinentes sur les personnes handicapées dans tous les domaines de la vie ainsi que la recherche en collaboration avec les personnes concernées par le handicap font défaut.

Il existe en outre une lacune dans la garantie du financement du soutien/coaching par les pair-es dans les domaines du conseil social et de la santé - c'est-à-dire du soutien des personnes handicapées par des personnes ayant des expériences similaires ou comparables. La CDPH stipule également, notamment à l'art. 26, que le soutien par les pair-es doit être garanti. Celui-ci doit, avec d'autres mesures efficaces et appropriées, «permettre aux personnes handicapées d'atteindre et de conserver le maximum d'autonomie, de réaliser pleinement leur potentiel physique, mental, social et professionnel, et de parvenir à la pleine intégration et à la pleine participation à tous les aspects de la vie.»

Même si certaines des mesures structurelles nécessaires peuvent générer des coûts plus élevés, du moins à court terme, que les dispositions qui n'impliquent qu'un coût d'acquisition unique (voir le chapitre 3), elles sont d'une part essentielles pour permettre aux personnes en situation de handicap de participer pleinement, efficacement et sur un pied d'égalité à la société, ce à quoi la Suisse s'est engagée en ratifiant la CDPH. D'autre part, des économies sont également envisageables à moyen ou à long terme - par exemple grâce à une meilleure intégration sur le marché du travail et à des offres ambulatoires moins coûteuses que les coûts considérables liés à la ségrégation des personnes avec handicap.

Une stratégie globale et un plan d'action



La CDPH couvre tous les domaines de la vie et nécessite de profonds changements dans notre société. Compte tenu de sa portée, il est indéniable que sa mise en œuvre doit être priorisée. Malgré les recommandations du Comité de la CDPH²⁴, la Suisse ne dispose toujours pas de stratégie globale et de plan d'action pour la mise en œuvre de tous les droits de la Convention, à tous les niveaux de gouvernance. Les « Programmes prioritaires de la politique du handicap 2023-2026 » du Conseil fédéral vont certes dans la bonne direction et traduisent une volonté d'agir, mais ne constituent pas un plan d'action. Ces programmes ne suffisent pas à concrétiser les droits de la CDPH et à établir les tâches étatiques nécessaires au niveau législatif.

Demandes

La prévention ou l'élimination des inégalités à l'encontre des personnes handicapées dans tous les domaines de la vie nécessite - même indépendamment des revendications individuelles - des mesures législatives, politiques et administratives dans tous les domaines de la vie. Il s'agit notamment d'une stratégie globale et de plans d'action ou de mise en œuvre, ainsi que d'instruments de contrôle pour la Confédération, les collectivités publiques et les particuliers. Ces mesures doivent garantir que les aides et adaptations nécessaires soient assurées et que les obstacles discriminatoires soient supprimés, afin que l'égalité, la participation et l'inclusion des personnes handicapées soient pleinement réalisées.

En conséquence, les actrices et acteurs concerné-es doivent être tenu-es de prendre les mesures utiles à atteindre l'objectif de la LHand, indépendamment des revendications individuelles, et ce de manière continue et en utilisant tous les moyens à disposition, y compris la réaffectation des ressources (voir également les Observations finales du Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées).

Il est impératif de tenir compte de la diversité des personnes en situation de handicap dans toutes les mesures et stratégies, et d'associer et de défrayer ces dernières à l'élaboration des lois, stratégies et mesures (voir aussi partie II, chapitre 5) ainsi qu'au conseil individuel (par les pair-es).

Nous considérons également qu'il est urgent de promouvoir la transmission des connaissances sur les dispositions légales ainsi que sur les handicaps en général et plus spécifiquement sur les handicaps psychiques et cognitifs ou la neurodiversité dans les services concernés aux niveaux fédéral et cantonal, par des expert-es en la matière (voir également la partie VI).

En outre, des mesures (de sensibilisation) globales contre la stigmatisation sont indispensables. Lors de l'évaluation de la LHand en 2015, la stigmatisation des personnes en situation de handicap a été identifiée comme l'une des plus grandes barrières sociales. Dans le cadre de ces mesures, il s'agit surtout de prendre en compte les personnes en situation de handicap victimes de discriminations multiples (y compris les personnes ayant des identités et des orientations sexuelles différentes ou les personnes ayant fui leur pays).

²⁴ Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, n° 8c.



V. Le financement des organisations de personnes en situation de handicap

Le soutien financier octroyé par la Confédération aux organisations de personnes handicapées repose presque exclusivement sur l'art. 74 LAI, qui date de 1959. À cette époque, le handicap était uniquement perçu d'un point de vue médical et individuel. Le financement du travail des organisations de personnes handicapées consistait donc à aider les personnes «invalides» et leurs proches par le biais de conseils et d'une assistance et à leur garantir des «cours d'éducation physique» ou des «prestations de soutien et d'encouragement à la réadaptation».

Depuis lors, le domaine juridique dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap sont actives a fondamentalement changé et s'est élargi, surtout depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale en 2000, de la LHand en 2004 et de la CDPH en 2014, lesquelles ont des répercussions sur tous les domaines de la vie et tous les niveaux de l'État fédéral. Dans ce contexte, les organisations de personnes handicapées ont dû et doivent encore développer et utiliser leur expertise de manière à pouvoir assumer leurs responsabilités en matière de protection et de renforcement des droits et d'élimination des inégalités des personnes vivant avec des handicaps, dans les différents domaines thématiques et juridiques. En font partie, outre d'autres tâches en rapport avec la CDPH, l'apport de leur expertise dans les procédures législatives afin d'aborder le problème de la discrimination en se basant sur la Convention. Pour ce faire, elles ont donc besoin d'un financement adéquat.

À cet égard, la LHand ne prévoit que des possibilités de soutien ponctuelles. En outre, la base légale n'a pratiquement pas changé depuis 1959. L'Office fédéral des assurances sociales reste le seul responsable de la répartition des fonds. Le BFEH, qui est responsable de la coordination de la mise en œuvre de la CDPH et de la LHand, n'est pas impliqué.

À l'instar d'Inclusion Handicap, Agile salue donc la volonté exprimée en novembre 2023 par le BFEH, la CDAS et l'OFAS, de mener un échange politico-stratégique avec les organisations de personnes handicapées sur les aides financières prévues par l'art. 74 LAI. Parallèlement, il est nécessaire de créer, dans le cadre de la révision de la LHand, les bases d'un financement complémentaire du travail fourni par les organisations de personnes handicapées dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand. Concrètement, il s'agit par exemple de l'accompagnement de la Confédération dans le cadre de l'art. 4 al. 3 CDPH et des procédures de rapport des États sur les conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme ainsi que de l'information et de la sensibilisation des personnes handicapées et du public sur les droits tels que définis par la CDPH (voir l'art. 8 CDPH). Le soutien financier des «programmes» prévus par l'art. 16 LHand ne couvre pas ces besoins.

Demande

Agile demande la création d'une base dans la LHand pour le financement complémentaire du travail des organisations de personnes handicapées, en lien avec la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand.



VI. Contrôle de la mise en œuvre et promotion d'une approche intégrée du handicap (*disability mainstreaming*)

En 2015, l'évaluation de la LHand²⁵ avait déjà montré que des règles claires inscrites dans la loi étaient certes importantes, mais qu'elles devaient aussi être respectées ou que leur mise en œuvre devait être contrôlée. Or, un tel contrôle n'existe pas. Par exemple, à tous les niveaux, les institutions étatiques sont certes tenues de proposer des informations accessibles. Mais à l'exception des sites Internet centraux de l'administration fédérale, aucun contrôle n'est effectué pour vérifier si ces obligations sont respectées. Selon l'évaluation de la LHand de 2015, l'examen devrait avoir lieu, tant au niveau de la Confédération que des cantons, dans le cadre des procédures de surveillance administrative spécifiques à chaque domaine. Or, les autorités de surveillance concernées ne disposent généralement pas des connaissances spécialisées requises en matière d'égalité des personnes handicapées. Il en résulte le risque que «l'inaction ou la résistance des autorités compétentes ne soient guère sanctionnées»²⁶. En outre, le nombre relativement faible de cas judiciaires montre que les décisions de justice ne constituent pas, dans la réalité, la seule voie permettant de faire avancer la concrétisation et la mise en œuvre de la LHand.

Demandes

Comme mentionné dans la partie IV, nous estimons qu'il est urgent de développer des mécanismes de contrôle, y compris des possibilités de sanctions en cas de non-respect des obligations légales. Dans ce contexte, nous demandons également un renforcement du BFEH par une augmentation de ses ressources ainsi que sa transformation en un office fédéral (voir également la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 6.3).

Agile considère notamment comme primordiale la prise en charge des tâches suivantes par le BFEH:

- Mettre en place un monitoring pour vérifier en permanence la mise en œuvre de la LHand, c'est-à-dire effectuer des contrôles conséquents et contraignants dans tous les domaines pertinents en vue d'accroître le caractère contraignant des bases légales, et;
- Promouvoir une approche intégrée du handicap (*Disability Mainstreaming*) et transmettre des connaissances spécialisées tant sur la LHand que sur la CDPH à tous les niveaux de l'Etat et avec la participation de personnes en situation de handicap. Il s'agit d'aider les actrices et acteurs concerné-es à prendre en compte la perspective des personnes en situation de handicap conformément à la CDPH et à la LHand dans tous les domaines - par exemple dans la lutte contre la pauvreté²⁷ ou la prévention et la lutte contre la violence²⁸, ou dans les plans d'action et autres mesures de promotion de l'égalité des genres²⁹.

Pour conclure, nous insistons une nouvelle fois sur le fait que nous ne considérons pas comme étant judicieux de s'en tenir à la proposition actuelle du présent projet de loi, et qu'il ne suffira pas de corriger ou de compléter certaines formulations. Le projet de loi

²⁵ Egger et al., 2015.

²⁶ Egger et al., 2015, p. 382.

²⁷ Voir les [Observations finales du Comité des Nations unies pour les droits des personnes handicapées](#), n° 53 et 54.

²⁸ Voir également [Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 20.3886](#), 2013, pp. 37-38.

²⁹ Voir [Observations finales du Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées](#), N° 14.



doit faire l'objet d'une révision conceptuelle fondamentale et complète, en étroite collaboration avec les organisations de personnes en situation de handicap.

En vous remerciant par avance de tenir compte de nos remarques et propositions, nous vous présentons nos meilleures salutations.

Au nom du Comité,

Dominique Hafner

Présidente

Vorsteherin des Eidgenössischen Departements des Inneren
Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, den 03. April 2024

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Hindernisfreie Architektur – Die Schweizer Fachstelle, Organ der gemeinnützigen Stiftung zur Förderung einer behindertengerechten baulichen Umwelt nimmt gerne die Gelegenheit wahr, zur geplanten Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes Stellung zu nehmen.

Als nationales Kompetenzzentrum für hindernisfreies Bauen stellt das BehiG für unsere Fachstelle eine wichtige Grundlage und ein Arbeitsinstrument bei der Förderung einer behindertengerecht gebauten Umwelt dar. Von besonderer Bedeutung sind für unseren Wirkungsbereich die Regelungen zu Bauten und Infrastruktur, sowie die Beschwerdelegitimation für Betroffene und Organisationen, welche die Interessen von Menschen mit Behinderung bei Bauten, Infrastruktur und öffentlichem Verkehr vertreten. Es ist uns bekannt, dass der Bereich Bauten in diesem Revisionsentwurf durch den Bundesrat bewusst ausgeschlossen wurde. Dennoch scheint es uns wichtig, aufzuzeigen, dass eine effektive Gleichstellung bei Wohnen, Arbeiten und dem Zugang zu Dienstleistungen nicht erreicht werden kann, ohne die gebaute Umwelt mit einzubeziehen. Unsere Stellungnahme konzentriert sich daher neben der Frage der Beschwerdelegitimation insbesondere auf die Probleme der Umsetzung eines chancengleichen Zugangs zu Bauten, Anlagen und Mobilität.

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. Die Evaluation des UNO-Ausschusses hat schwerwiegende Mängel in der Gesetzgebung betreffend die Zugänglichkeit von Bauten und des öffentlichen Raumes aufgezeigt. Weder in dieser Revision noch in den durch das EBGB vorgenommenen Abklärungen betreffend den weiteren Revisionsbedarf, scheint die Korrektur dieser Mängel jedoch ein Thema zu sein. Die thematischen Arbeitsgruppen, die vom EBGB im Jahr 2023 einberufen wurden, um den Handlungsbedarf für eine grundlegende Revision des BehiG zu ermitteln, haben sich jedenfalls so gut wie gar nicht mit der Frage der Zugänglichkeit von Bauten befasst. Der gleichberechtigte Zugang zu Dienstleistungen, Arbeit und Wohnen ist jedoch ohne den Zugang zu Bauten, öffentlichem Raum und öffentlichem Verkehr (Mobilität) nicht umsetzbar. Eine umfassende Revision des BehiG und eine aktive Koordination der Umsetzung gemeinsam mit den Kantonen ist daher dringend notwendig, um die erforderlichen Korrekturen vorzunehmen und die vom UNO-Ausschuss kritisierten Regelungslücken zu schliessen.

Freundliche Grüsse



Eva Schmidt, Geschäftsführerin



Joe A. Manser, Präsident Stiftungsrat

Stellungnahme der Schweizer Fachstelle für hindernisfreie Architektur zur Revision des BehiG

Vernehmlassung vom 8. Dezember 2023 bis 5. April 2024

INHALT

1.	HANDLUNGSPRIORITÄTEN BEI DER REVISION – NACH DER EVALUATION DURCH DIE UNO-BRK	2
2.	PHYSISCHE ZUGÄNGLICHKEIT VON DIENSTLEISTUNGSANGEBOTEN	2
3.	FÖRDERUNG UND KOORDINATION DER UMSETZUNG DES BEHiG BEI BAUTEN UND INFRASTRUKTUR	4
4.	ERHALT DES BESCHWERDERECHTS BEI VERLETZUNG DER BAULICHEN REGELUNGEN	5
5.	HARMONISIERUNG DER NORMEN	6
6.	DISKRIMINIERUNGSFREIER ZUGANG ZU WOHNRAUM	7
7.	KONKRETE VORSCHLÄGE ZUM WOHNUNGSBAU	10
8.	LISTE DER VERNEHMLASSUNGSADRESSATEN	12

1. Handlungsprioritäten bei der Revision – nach der Evaluation durch die UNO-BRK

In seiner Analyse kommt der Bund gemäss dem erläuternden Bericht zum VE-BehiG zum Schluss, dass das BehiG aktuell beim Zugang zu Bauten und Anlagen, der Inanspruchnahme von Dienstleistungen und der Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs ansetzt. Ziele für die Revision werden darum einzig bei Dienstleistungen Privater und der Arbeit gesetzt. Dass die Bestimmungen beim Zugang zu Bauten heute in weiten Teilen wirkungslos sind, wie dies der UNO-Ausschuss bemängelt, wird im Bericht nicht erwähnt. Wir sehen es als dringend erforderlich, die Vorgaben zum Bauen auf nationaler Ebene besser zu koordinieren und den gesetzlichen Rahmen dafür zu schaffen, dass die kantonalen Baugesetze die notwendigen Massnahmen wirkungsvoll regeln und deren Durchsetzung im Rahmen der Baukontrollen tatsächlich erfolgt. **Nur durch Anwendung der Vorschriften auch auf bestehende Gebäude kann es gelingen, Hindernisse zu verhindern, zu beseitigen** oder zumindest abzubauen und das bauliche Umfeld so anzupassen, dass ein gleichberechtigter Zugang zu Arbeit, Wohnen, Dienstleistungen, sozialem Leben und sozialen Kontakten ermöglicht wird.

2. Physische Zugänglichkeit von Dienstleistungsangeboten

Gemäss dem Abschnitt «Handlungsbedarf und Ziele» im Bericht zum VE-BehiG sieht der Bund Handlungsbedarf beim Zugang zu digitalen Dienstleistungen, die von Privaten angeboten werden und bei der Befähigung von Menschen mit Behinderung, diese Dienstleistungen zu nutzen. Nicht diskutiert wird, dass viele Dienstleistungen von Privaten in Gebäuden angeboten werden, die nicht hindernisfrei zugänglich sind. Dazu heisst es: «Die Leistungen nach geltendem Recht bleiben bestehen: Betroffen sind somit alle allgemein zugänglichen kommerziellen und kulturellen Leistungen (Kinos, Theater, Restaurants, Hotels, Sportstadien, Detailhändler usw.), einschliesslich digitaler Leistungen.» (Seite 15).

Da das BehiG in Bezug auf bauliche Massnahmen bisher nur bei bewilligungspflichtigen Um- oder Neubauten greift und Massnahmen zur Herstellung der Zugänglichkeit insbesondere bei Umbauten sehr oft als unverhältnismässig beurteilt werden, hat sich der bauliche Zugang zu Bauten, in denen öffentlich zugängliche Dienstleistungen angeboten werden, bis heute nur marginal verbessert. So ist es beispielsweise noch immer sehr schwierig, ein Restaurant zu finden, das mit dem Rollstuhl oder Rollator zugänglich ist, und es ist praktisch unmöglich, einen Veranstaltungsraum zu buchen, in dem eine Person mit einer Gehbehinderung Zugang zur Bühne hat. Um den Zugang zu Dienstleistungen zu verbessern, wird im Bericht zum VE-BehiG eine Bestimmung vorgeschlagen, die den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismässigkeit ergänzt und auf angemessene Vorkehrungen anwendbar ist (Seite 15). In Art. 6 Abs. 2 wird die Pflicht Privater, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, konkretisiert: «Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um

Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen». Gestützt auf den neuen Absatz 3 in Artikel 8 kann eine betroffene Person vor Gericht die Beseitigung einer bestehenden Diskriminierung verlangen. Ob dieses neue Instrument tatsächlich den Zugang zu Dienstleistung verbessert, ist fraglich, insbesondere wenn Massnahmen betreffend den physischen Zugang zum Vornherein ausgeschlossen werden.

Im Bericht zum VE-BehiG werden Beispiele für angemessene Vorkehrungen aufgeführt. Diese beziehen sich allesamt auf betriebliche Massnahmen. Keine Erwähnung im Bericht findet die Rüge des UNO-Ausschusses, dass der bauliche Zugang nicht erst bei der Bewilligungspflicht für ein Bauvorhaben greifen darf. Kann eine Person mit Behinderung eine Dienstleistung nicht in Anspruch nehmen, da die bauliche Situation sie daran hindert, müsste sie, gemäss UNO-BRK, entsprechende (angemessene) Vorkehrungen zur Beseitigung der Benachteiligung einfordern können. Diese Forderung wird mit dem vorliegenden Revisionsentwurf nicht umgesetzt. Dazu steht im Bericht auf Seite 24: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.» Warum dies so interpretiert wird, ist nicht weiter ausgeführt. Als Argument für die neuen Regelungen in Ziffer 5.2 werden erste Erfahrungen mit entsprechenden kantonalen Gesetzen aufgeführt, die eine Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen für den Zugang zu Dienstleistungen bereits eingeführt haben. Nicht beachtet wird dabei, dass die Kantone Basel-Stadt und Genf sowohl in ihren Verfassungen als auch entsprechend in ihren Baugesetzgebungen eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung des hindernisfreien Zugangs auch zu bestehenden Bauten eingeführt haben, die unabhängig davon gilt, ob eine Renovation durchgeführt wird. Den Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht durch eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf bewilligungspflichtige Neu- und Umbauten. Es gibt also bereits Erfahrungen, wie eine solche Bestimmung auch auf den physischen Zugang zu Dienstleistungsangeboten angewendet werden kann.

Wir erachten es als dringend notwendig, dass angemessene bauliche Vorkehrungen mit einbezogen werden. Im Minimum müssen **unter Art. 6 Abs. 2 all jene baulichen und technischen Vorkehrungen fallen, die ohne eine Baubewilligung umgesetzt werden können**. Dies betrifft beispielsweise die Automatisierung von Türen, die Beseitigung von Schwellen, den Einbau eines rollstuhlgerechten WCs, die Anpassung der Bedienelemente in einem Aufzug, die Montage von Handläufen, die Markierung von Treppenstufen und Glasflächen, Informationen nach dem Zwei-Sinne-Prinzip oder das Anpassen von Inneneinrichtungen, um die nötigen Durchfahrbreiten und Bewegungsflächen zu schaffen. Diese Massnahmen können auch ohne Baugenehmigung durchgeführt werden und sind in der Regel mit vertretbarem Aufwand realisierbar.

- **Beseitigung von Hindernissen bei bestehenden Bauten und Anlagen nicht erst wenn eine Baubewilligung erforderlich ist.**
- **Das Gesetz soll dahingehend präzisiert werden, dass bauliche Massnahmen, auch wenn sie keine Baubewilligung erfordern, unter Art. 6 Abs. 2 fallen und umgesetzt werden müssen, sofern sie angemessen sind.**

Absolut wichtig ist es, die Bestimmungen in Art. 3 lit a dahingehend zu korrigieren, dass der Zugang zu öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen generell zu gewährleisten ist und nicht nur dann, wenn eine Bewilligung für den Bau oder die Erneuerung erforderlich ist. Für den Zugang zu Dienstleistungen ist dies vor allem auch von Bedeutung, weil Inneneinrichtungen von Dienstleistungsunternehmen, (Ladengeschäfte, Restaurants, Bars, Hotels, Praxen, Freizeit und Sporteinrichtungen, etc.) regelmässig, oft mit erheblichem Aufwand und Kosten erneuert werden. Diese baulichen Massnahmen sind jedoch häufig nicht bewilligungspflichtig, da sie das äussere Erscheinungsbild des Gebäudes selten verändern. Art. 3 lit. a ist daher so abzuändern, dass das Gesetz für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen gilt, unabhängig davon, ob eine Bewilligung für den Bau oder die Erneuerung erforderlich ist oder nicht.

3. Förderung und Koordination der Umsetzung des BehiG bei Bauten und Infrastruktur

Die Rüge des UNO-Ausschusses betreffend die Regelungen im Bauen beziehen sich nicht nur auf die Regelungen im BehiG sondern explizit auch auf die kantonale Ebene. Da die Regelungshoheit des Bundes in Baufragen eingeschränkt ist, unterstützen wir die Forderung von Inclusion Hadicap, die Aufgaben von Bund und Kantonen im Art. 5 Abs. 1 so zu präzisieren, dass konkrete Massnahmen auf allen Ebenen, d.h. auch in Bezug auf die kantonalen Baugesetze und die Kontrolle der Einhaltung der Regelungen zum hindernisfreien Bauen durch die Behörden sichergestellt sind.

Um gemeinsam mit den Kantonen wirksame Umsetzungsmassnahmen zu definieren, braucht es jedoch eine nationale Koordinationsstelle, die über die notwendigen Kompetenzen verfügt. Tatsache ist, dass es zurzeit auf Bundesebene keine Stelle gibt, die für die Umsetzung des BehiG und der UNO-BRK im Bereich des hindernisfreien Bauens zuständig ist.

Anpassungsvorschlag Art.5 Abs. 1 (Vorschlag Inclusion Handicap ergänzt um den neuen Absatz 1 d)

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Bund und Kantone schaffen eine nationale Koordinationsstelle zum Hindernisfreien Bauen, welche eine gesamtschweizerische Strategie definiert, Rahmenvorgaben für die Kantone festlegt und Musterregelungen erarbeitet.

Abs. 1e

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Analog zum neuen Artikel 14 für «Zugänglichkeit und Kommunikation» ist eine Bestimmung ins BehiG aufzunehmen, die den Bundesrat beauftragt, ein Monitoring der Umsetzung bei bestehenden Bauten vorzunehmen und die Kantone mit Informationen bei der Umsetzung des BehiG im Baubereich zu unterstützen. Zudem soll der Bund auch die Kompetenz erhalten, den Kantonen quantitative und qualitative Ziele bei der Umsetzung der hindernisfrei gebauten Umwelt vorzugeben, indem er beispielsweise auf privatrechtliche Normen als Standard für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags verweist. Das BehiG soll daher als gesetzliche Grundlage den Bundesstellen folgende Aufgaben und Kompetenzen zuweisen:

- Statistische Erfassung und Monitoring der Umsetzung des BehiG beim Zugang zu Bauten und Anlagen in allen Gebäudekategorien, d.h. öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen, Bauten mit Wohnungen, Bauten mit Arbeitsplätzen, Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs
- Rahmenvorgaben und Muster-Regelungen für die kantonalen Bauvorschriften zum hindernisfreien Bauen in allen Gebäudekategorien
- Zielvorgaben für die Bereitstellung von Wohnraum nach den Grundsätzen des hindernisfrei-anpassbaren Wohnungsbaus durch die Kantone
- Förderinstrumente zur Förderung des hindernisfrei-anpassbaren Wohnungsbaus

- **Verankerung der Aufgaben und Kompetenzen des Bundes bei der Förderung einer hindernisfreien baulichen Umwelt mittels Information, Förderinstrumenten, Rahmenvorgaben und Musterregelungen.**
- **Schaffung eines Forschungsschwerpunktes und Bereitstellung von Mitteln zur Finanzierung von Forschung über die Umsetzung des BehiG bei Bauten und Infrastrukturen in allen Gebäudekategorien, insbesondere aber im Wohnungsbau.**

Die Praxis zeigt, dass die Unkenntnis über das Leben mit einer Behinderung häufig dazu führt, dass die Anforderungen an die gebaute Umwelt bei der Erstellung von Regelungen, bei der Erteilung von Baubewilligungen und bei der Baukontrolle falsch geregelt, priorisiert und interpretiert werden. Menschen mit Behinderung und ihre Interessenvertreter müssen immer wieder intervenieren, aufklären und Massnahmen korrigieren. Um eine wirkungsvolle Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zu fördern, unterstützen wir daher den Vorschlag von Inclusion Handicap, Menschen mit Behinderung und die ihre Interessen vertretenden Organisationen in die Entwicklung der Rahmenbedingungen im Bereich Bauen einzubinden, indem dies in Art. 5 Abs. 1bis präzisiert wird:

Anpassungsvorschlag Art. 5 Abs. 1bis (Inclusion Handicap)

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

4. Erhalt des Beschwerderechts bei Verletzung der baulichen Regelungen

Das BehiG hat im Baubereich bisher wenig Wirkung gezeigt. Ein Grund dafür ist, dass die baulichen Massnahmen oft nicht selbsterklärend sind und die geltenden Normen daher häufig falsch interpretiert oder nicht umgesetzt werden. Das Beschwerderecht der Organisationen, welche die Interessen von Menschen mit Behinderung vertreten, hat sich als dringend notwendig und auch als zielführend erwiesen. VE-BehiG verbessert die Formulierung in Bezug auf die Voraussetzungen für die Beschwerdelegitimation. Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung sollen aufgehoben werden. Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen. Selbst bei

offensichtlichen Verstössen gegen technische Vorschriften könnten Behindertenorganisationen kaum noch Beschwerde einlegen. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Damit würde die Wirkung des Beschwerderechts bei der Durchsetzung der baugesetzlichen Vorgaben erheblich eingeschränkt. Wir unterstützen daher die Anpassungsvorschläge von Inclusion Handicap.

Anpassungsvorschlag Art. 9 Abs. 3 (Deutsch) (Inclusion Handicap)

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

5. Harmonisierung der Normen

Um Rechtssicherheit für Planende zu schaffen, die in mehreren Kantonen tätig sind, und um sicherzustellen, dass Massnahmen zum Abbau von Hindernissen und zur Verbesserung des Zugangs zu Dienstleistungen einheitlich und nach dem aktuellen Stand der Technik erfolgen, soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, technische Vorschriften zu erlassen oder technische Normen privatrechter Organisation verbindlich zu erklären. Dies betrifft insbesondere die Normen SIA 500 «Hindernisfreie Bauten» und SN 640 075 «Hindernisfreier Verkehrsraum».

- **Die Normen SIA 500 «Hindernisfreie Bauten» und VSS 640075 «Hindernisfreier Verkehrsraum» sollen harmonisiert werden.**

Die Harmonisierung der Normen zum hindernisfreien Bauen ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass Dienstleistungen tatsächlich diskriminierungsfrei zugänglich werden. Ein **Rechtsvergleich mit den Regelungen der EU** zeigt, dass die EU diesen Schritt bereits vollzogen hat. So sieht der *European Accessibility Act (EAA, Directive (EU) 2019/882 on the accessibility requirements for products and services)* vor, dass die Norm EN 17210 harmonisiert wird und auf alle Bauten im Zuständigkeitsbereich von Dienstleistungserbringern anzuwenden ist. Folgerichtig müssten in der Schweiz mindestens auf Stufe Verordnung auf die Normen SIA 500 «Hindernisfreie Bauten» und SN 640075 «Hindernisfreier Verkehrsraum» (inklusive normativer Anhang) verwiesen werden und deren Einhaltung im Zugang zu allen öffentlich angebotenen Dienstleistungen verankert werden.

- **In allen relevanten Verordnungen des Bundes, die sich auf den Zugang zu Dienstleistungen beziehen, auf die Normen SIA 500 und SN 640 075 verwiesen.**

Dienstleistungen im Bereich Wohnen

Grundsätzlich kann das Anbieten von Wohn- und Geschäftsräumen auch als Dienstleistungsangebot betrachtet werden. Im Bericht zum Vorentwurf wird diese Dienstleistung in der Aufzählung jedoch nicht erwähnt. Es stellt sich somit **die Frage**, inwieweit im Dienstleistungssektor der Immobilienbranche, d.h. bei der **Vermietung von Wohn- und Geschäftsräumen** und der **Vermittlung von Wohneigentum**, Artikel 6 ebenfalls **zur Anwendung kommt**. Erfahrungen zeigen, dass viele bauliche Massnahmen im Innern der Gebäude vorgenommen werden, die keiner Bewilligung unterstehen. Diese Massnahmen sind jedoch für den hindernisfreien Zugang zu Dienstleistungen sehr relevant. Oft scheitert die Beseitigung von Hindernissen daran, dass der Gebäudeeigentümer die Einwilligung für die Umsetzung von baulichen Massnahmen für den Zugang zu Dienstleistungsangeboten verweigert, selbst wenn ein Mieter bereit ist, diese auf eigene Kosten

durchzuführen. Ähnlich verhält es sich auf dem Wohnungsmarkt. Vermehrt wird beispielsweise von Betroffenen beklagt, dass sie bei der Vergabe von Mietwohnungen diskriminiert werden, da der Vermieter keine individuellen baulichen Anpassungen zulassen will, selbst wenn sie von der IV oder dem Betroffenen selbst finanziert würden. Die Beispiele verdeutlichen, dass die **heute geltenden Bestimmungen** des BehiG zur Vermeidung, Verhinderung und Beseitigung von Benachteiligungen **nicht ausreichen**. Nun könnte eine betroffene Person künftig gestützt auf Art. 6 Abs. 2 VE-BehiG wohl gegen eine solche Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe klagen, da die Vorkehrungen (welche teilweise von der IV vergütet würden) als angemessen betrachtet werden können und die Verweigerung des Vermieters für individuelle bauliche Anpassungen somit eine Diskriminierung darstellt. Was nützt es einer betroffenen Person aber in der Praxis? Selbst wenn sie mit einer Klage Erfolg haben sollte, ist es unwahrscheinlich, dass die neu eingezogenen Mieter, die bei der Vergabe der Wohnung berücksichtigt wurden, aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung wieder auf die Strasse gesetzt werden. Im besten Fall wird der betroffenen Person eine Entschädigung zugesprochen, doch eine geeignete Wohnung hat sie damit noch immer nicht gefunden.

- **In BehiG oder BehiV ist zu präzisieren, dass die Vermietung von Wohnraum einer Dienstleistung gleichgestellt ist und das Diskriminierungsverbot bei der Vergabe, Kündigung und bei angemessenen Vorkehrungen zur Beseitigung bestehender baulicher Hindernisse anwendbar ist.**

6. Diskriminierungsfreier Zugang zu Wohnraum

Für einen diskriminierungsfreien Zugang zu Wohnraum ist eine Verschärfung der heutigen Rahmenvorgaben für den Bau und die Erneuerung von Wohnbauten unerlässlich. In Art. 5 Abs 1 BehiG ist festgehalten, dass Bund und Kantone Massnahmen ergreifen, um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Während der Bundesrat bei der Reduktion von Hindernissen in der gebauten Umwelt offenbar keinen Handlungsbedarf sieht, kam bereits die **Evaluation des BehiG 2015** zu einem anderen Ergebnis, insbesondere, was den Wohnungsbau betrifft:

Umgehbarkeit des BehiG im Wohnungsbau:

«Alle Personen, welche im Fokusgruppengespräch die Seite der Bauenden vertreten, bestätigen, dass man oft darauf achte, nur gerade so zu sanieren, dass es kein Baugesuch brauche und damit auch das BehiG nicht ins Spiel komme»

Fehlende Kontrollen: «Die Vertreterin der städtischen Baubewilligungsbehörde bestätigt das Kontrollproblem. Sie hätten keine Kapazität für diese Arbeit. [...] Der Präsident der SIA 500-Normenkommission sieht das grösste Problem in kleineren Gemeinden. Er fragt sich, ob sie überhaupt kompetente Leute haben sowie Zeit und Geld, Kontrollen durchzuführen.» (Egger, T., Stutz, H., Jäggi, J., Bannwart, L., Oesch, T., Naguib, T. & Pärli, K. (2015). Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen - BehiG : integraler Schlussbericht, Seite 96).

Lücken im rechtlichen Schutz:

Nicht angepasste bestehende Bauten: «Vier Bauberatungsstellen führen als prioritäres Problem an, dass die vielen bestehenden Bauten nicht angepasst werden müssen. Wenn sie einmal saniert werden, verhindert oft die Regelung zur Verhältnismässigkeit den hindernisfreien Umbau.» (Egger, T., Stutz, H., Jäggi, J., Bannwart, L., Oesch, T., Naguib, T. & Pärli, K. (2015). Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen - BehiG : integraler Schlussbericht, Seite 96)

Fehlende Bestimmung zur Anpassbarkeit der Wohnungen:

«Drei Bauberatungsstellen führen als Schwachpunkt an, dass das BehiG nur den behindertengerechten Zugang bis zur Wohnungstür klar vorschreibe. Die Wohnungen selbst dagegen müssten nicht so konzipiert sein, dass sie auf die Bedürfnisse von Menschen mit Mobilitätsbehinderungen anpassbar sind.“ ... Auch der Präsident der SIA 500-Normenkommission bezeichnet die Anpassbarkeit als fast die wichtigste Massnahme, weil nur dadurch Betroffene in der Wohnung bleiben könnten.» (Egger, T., Stutz, H., Jäggi, J., Bannwart, L., Oesch, T., Naguib, T. & Pärli, K. (2015). Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen - BehiG : integraler Schlussbericht, Seite 97)

Zu hohe Untergrenze im Wohnungsbau:

«Sechs kantonale Bauberatungsstellen führen als Problem an, dass das BehiG erst gilt, wenn in einem Gebäude mehr als acht Wohnungen über den gleichen Eingang erschlossen werden. Dies sei gerade in ländlichen Gebieten eine kaum überwindbare Hürde. [...] Die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen hält dies für den gravierendsten Schwachpunkt des BehiG.» (Egger, T., Stutz, H., Jäggi, J., Bannwart, L., Oesch, T., Naguib, T. & Pärli, K. (2015). Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen - BehiG : integraler Schlussbericht, Seite 97)

Fehlende Rechtssicherheit durch grosse Unterschiede in der Bewilligungspraxis:

«Für das schweizweit tätige Generalunternehmen führen bei Erneuerungen die grossen kantonalen Unterschiede bei den BehiG-bezogenen Anforderungen zu Zusatzaufwand und Planungsunsicherheit. [...] Dies bestätigt auch die Leiterin Bau einer grossen Wohnbaugenossenschaft. Es brauche vor allem bei Umbauten klarere Spielregeln.» (Egger, T., Stutz, H., Jäggi, J., Bannwart, L., Oesch, T., Naguib, T. & Pärli, K. (2015). Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen - BehiG : integraler Schlussbericht, Seite 97)

Die Kantone sind damit eindeutig aufgefordert, in allen kantonalen Baugesetzen griffige Regelungen zu verankern, welche unter Berücksichtigung der örtlichen Gebäudestruktur zu Chancengleichheit auf dem Wohnungsmarkt führen. **Der Bund ist gefordert**, entsprechende **nationale Rahmenbedingungen** zu schaffen. Das **Konzept des Hindernisfrei-anpassbaren Wohnungsbaus** bietet hier eine optimale Ausgangslage: Mit bescheidenen, vorausschauenden Massnahmen bei Neu- und Umbauprojekten sind alle nach diesem Konzept erstellten oder umgebauten Wohnungen für Besucherinnen und Besucher zugänglich. Dies ermöglicht den Betroffenen gemäss Art. 1 Abs. 2 BehiG selbständig soziale Kontakte zu pflegen und die Wohnungen lassen sich mit verhältnismässigem Aufwand an die Bedürfnisse von Bewohnenden mit körperlichen oder sensorischen Einschränkungen anpassen. Individuelle Anpassungen werden in der Regel durch die IV finanziert. Soll ein diskriminierungsfreier Zugang zu Wohnraum tatsächlich umgesetzt werden, müssen Bund und Kantone im Sinne von Art. 1 Abs.2 dafür sorgen, dass möglichst alle Wohneinheiten nach diesem Konzept hindernisfrei zugänglich und anpassbar erstellt oder umgebaut werden. Wesentlich dafür sind die Ergänzungen in Art. 5 Abs. 1 (siehe 3.).

- **Der Bund soll als Rahmenvorgabe für die kantonalen Baugesetze das Konzept des hindernisfrei-anpassbaren Wohnungsbaus gemäss den Regelungen der Norm SIA 500 verankern.**
- **Im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues ist das Konzept des hindernisfrei-anpassbaren Wohnungsbaus so zu verankern, dass die Norm SIA 500 ohne Abstriche auf alle Wohnbauten anzuwenden ist.**

Die heutige Regelung, dass das BehiG nur auf Wohnbauten mit mehr als 8 Wohneinheiten anwendbar ist, reicht nicht aus, um selbständige soziale Kontakte, wie sie Art. 1 Abs. 2 BehiG bezweckt, zu ermöglichen. Sie ist nicht mehr zeitgemäss und führt zu einer erheblichen Diskriminierung von Menschen mit Behinderung auf dem Wohnungsmarkt. Sie führt aber auch zu einer Diskriminierung aller Mieterinnen und Mieter, teilweise auch von Stockwerkeigentümern, die keine Möglichkeit haben, Menschen mit Behinderung bei sich zu Hause zu empfangen oder die Wohnung an eigene, veränderte Bedürfnisse anzupassen. Die heutigen Vorgaben berücksichtigen auch nicht, dass aufgrund der demographischen Entwicklung immer mehr Menschen aufgrund altersbedingter Einschränkungen auf eine zugängliche und anpassbare Wohnung angewiesen sind.

- **Für Wohnbauten ist der Geltungsbereich des BehiG auf alle Wohngebäude, unabhängig deren Anzahl Wohneinheiten auszudehnen.**

Begründung bei Neubauten

Aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen wie der Alterung der Bevölkerung und dem erklärten Ziel der Inklusion ist es nicht mehr zeitgemäss, eine hindernisfrei-anpassbare Bauweise nur für bestimmte, grössere Bauten vorzuschreiben. Um das Ziel der Gleichstellung zu erreichen, ist es wichtig, dass das Konzept des hindernisfrei-anpassbaren Wohnungsbaus konsequent umgesetzt wird. Jeder Mensch hat das Recht, sein Leben in der gewünschten Wohnform zu gestalten und andere Menschen zu besuchen. Dies ist nur möglich, wenn möglichst alle Wohnungen hindernisfrei zugänglich und anpassbar sind. Ausserdem hat diese Bauweise einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen. Ältere Menschen können länger in ihrer vertrauten Umgebung leben und ein Umzug in eine institutionelle Wohnform kann hinausgezögert werden. Die Vorteile dieser Bauweise sind aufgrund der hohen Flexibilität und Nutzungsqualität der einzelnen Wohneinheiten für die gesamte Bevölkerung sehr gross. Demgegenüber sind die Mehrkosten im Neubau marginal.

Eine Analyse der Fachstelle (Beilage Broschüre «Neue Wege im Wohnungsbau») hat ergeben, dass von den zwischen 2006 und 2021 neu erstellten Wohnungen gerade mal 11% in Gebäuden mit mehr als 8 Wohneinheiten gebaut wurden und nach dem Bundesgesetz hindernisfrei zugänglich, anpassbar und besuchsgeeignet erstellt werden mussten. Dies ist ein klarer Hinweis darauf, dass die heutige Regelung absolut ungenügend, diskriminierend und nicht nachhaltig ist. Tatsächlich haben einige Kantone schon heute bessere Regelungen getroffen, hingegen haben andere nach der Einführung des BehiG ihre Vorschriften auch reduziert und fordern seither die Umsetzung des hindernisfrei-anpassbaren Wohnungsbaus nur noch nach den minimalen Vorgaben des Bundes, während sie vor 2004 bessere Regelungen kannten.

Gestützt auf das Diskriminierungsverbot in der Bundesverfassung und angesichts der hohen Nutzens für die Gesellschaft und jeden Einzelnen ist es heute nicht mehr gerechtfertigt, den Bau von Wohnraum zu genehmigen, der nicht für alle nutzbar und zugänglich ist. Für Neubauten ist der Geltungsbereich des BehiG daher auf alle Wohnbauten auszudehnen.

Begründung bei Bestandesbauten

Auch bei bestehenden Wohnbauten kann die Frage der Verhältnismässigkeit der Massnahmen nicht allein anhand der Grösse des Gebäudes bzw. der Anzahl Wohneinheiten beurteilt werden, da diese je nach Region, Art und Bauzeit des Bestandes sehr unterschiedlich sein können. Auch umfassen ältere Bauten häufig weniger Wohneinheiten als Neubauten. Eine Analyse der Fachstelle (Beilage Broschüre «Neue Wege im Wohnungsbau») hat ergeben, dass von den zwischen 1961 und 2005 erstellten Wohnungen, nach der heutigen gesetzlichen Regelung aufgrund ihrer Anzahl Wohneinheiten nur gerade 7% im Geltungsbereich des BehiG liegen. Zudem muss davon ausgegangen werden, dass viele der erforderlichen Massnahmen bei diesen 7% aller Wohnungen im Fall einer Erneuerung nicht umgesetzt werden, da der Aufwand nicht als verhältnismässig beurteilt werden dürfte.

Die Pflicht, notwendige Anpassungen vorzunehmen, um möglichst alle Wohneinheiten stufenlos zugänglich, für Besuche geeignet und im Innern an die Bedürfnisse der Bewohnenden anpassbar zu machen, soll daher überall dort bestehen, wo es technisch mit vertretbarem Aufwand machbar ist. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, wie er im BehiG definiert ist, bietet der Eigentümerschaft ausreichend Schutz vor überzogenen Forderungen und vor einem unverhältnismässigen Aufwand. Auch bei bestehenden Bauten gibt es deshalb keine Notwendigkeit, die Anwendung des Gesetzes auf Wohngebäude mit mehr als 8 Wohneinheiten einzuschränken, wie dies im BehiG und in den meisten kantonalen Gesetzen aktuell der Fall ist. Fallen alle Bauten unter das Gesetz, wird damit die Beweislast umgedreht, das heisst, der Nachweis der Unverhältnismässigkeit aufgrund des technischen oder finanziellen Aufwands ist im Einzelfall Sache der Eigentümerschaft.

Die für Neu- und Umbau aufgeführten Zahlen machen deutlich, dass die Regelungen verschärft werden müssen, wenn genügend Wohnraum für alle Nutzergruppen zur Verfügung stehen und die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erreicht werden soll. Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, dass mit den neuen Konzepten der Nachhaltigkeit die Erhaltung der Bausubstanz immer mehr in den Vordergrund rückt, Neubauten damit weniger ins Gewicht fallen und Mietpreise von Neuwohnungen für die Zielgruppe häufig nicht erschwinglich sind. Eine mittelfristige Ertüchtigung aller Bestandesbauten ist daher enorm wichtig.

7. Konkrete Vorschläge zum Wohnungsbau

Aus der Situationsanalyse der Schweizer Fachstelle für hindernisfreie Architektur und der Broschüre «Neue Wege im Wohnungsbau» (Beilage) lassen sich folgende konkreten Vorschläge für eine umfassende Revision des BehiG herleiten:

Erster Abschnitt BehiG: Allgemeine Bestimmungen, Art. 2, Absatz 3:

bisher:

«Eine Benachteiligung beim Zugang zu einer Baute, einer Anlage, einer Wohnung oder einer Einrichtung oder einem Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs liegt vor, wenn der Zugang für Behinderte aus baulichen Gründen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist;»

Kommentar Schweizer Fachstelle:

Das geltende BehiG begrenzt die Bestimmung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen aufgrund baulich-räumlicher Umstände auf die fehlende Zugänglichkeit. Dies ist unzureichend, da auch die Nutzbarkeit sicherzustellen ist. Im Falle von Wohnungen würde dies bedeuten, dass neben der Zugänglichkeit zur Wohnung auch die Wohnbarkeit und die Besuchseignung einer Wohnung zu berücksichtigen sind. Es wird daher vorgeschlagen, für Gebäude und bauliche Anlagen als Kriterium zusätzlich zur Zugänglichkeit auch die Hindernisfreiheit und die Anpassbarkeit einzubeziehen. Für den Wohnungsbau bedeutet dies die gesetzliche Verankerung des Konzepts des hindernisfrei – anpassbaren Wohnungsbaus.

Erster Abschnitt BehiG: Allgemeine Bestimmungen, Art. 3, Absatz c:

bisher:

«Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten, für welche nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird;»

Kommentar Schweizer Fachstelle:

Bei Neubauten sind Massnahmen zur Hindernisfreiheit, Besuchseignung und Anpassbarkeit immer zumutbar. Das Verhältnismässigkeitsprinzip regelt die Zumutbarkeit der Massnahmen, daher besteht keine Notwendigkeit, die Anwendung des Gesetzes auf eine geringe Anzahl besonders grosser Bauten einzuschränken. Die Anzahl Wohneinheiten soll gestrichen, mindestens aber auf ein verträgliches Minimum gesenkt werden.

Vorschlag 1:

«Wohngebäude ~~mit mehr als acht Wohneinheiten~~, für welche nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird; bei Erneuerungen und Umbauten unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips;»

Vorschlag 2:

«Wohngebäude ~~mit mehr als acht~~ ab vier Wohneinheiten, für welche nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird;»

Dritter Abschnitt BehiG: Verhältnismässigkeit, Art. 12:

bisher:

«Bei der Interessenabwägung nach Artikel 11 Absatz 1 ordnet das Gericht oder die Verwaltungsbehörde die Beseitigung der Benachteiligung beim Zugang zu Bauten, Anlagen und Wohnungen nach Artikel 3 Buchstaben a, c und d nicht an, wenn der Aufwand für die Anpassung 5 Prozent des Gebäudeversicherungswertes beziehungsweise des Neuwertes der Anlage oder 20 Prozent der Erneuerungskosten übersteigt;»

Kommentar Schweizer Fachstelle:

Die ausnahmsweise Vorgabe konkreter Grenzwerte für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit im Artikel 12 "Besondere Fälle" hat einerseits den Vorteil, dass eindeutige und verbindliche Richtwerte vorliegen. Andererseits hat sich in der bisherigen Praxis gezeigt, dass diese Werte zu manipulativen Angaben der effektiven Baukosten durch die Bauherrschaft führen.

Vorschlag 1:

Wir schlagen deshalb vor, dass der Bund auf Verordnungsstufe präzisiert, welche Baukosten für die Kalkulation herangezogen werden und welche baulichen Massnahmen als «Anpassungen bedingt durch die Regelungen des BehiG» eingerechnet werden dürfen. Dabei ist zwischen den verschiedenen Gebäudekategorien und zwischen Neu- und Umbau zu differenzieren.

Vorschlag 2:

Zudem schlagen wir vor, dass durch finanzielle Unterstützung und Förderprogramme Anreize geschaffen werden, um in bestehenden Wohngebäuden Hindernisfreiheit nachträglich umzusetzen, sofern die Aufwendungen die gesetzlich definierte Kostenschranke überschreiten. Der Bund könnte die über die Verhältnismässigkeit hinausgehenden Kosten tragen, z.B. für den Einbau eines Aufzugs. Siehe die folgenden Vorschläge für den vierten Abschnitt des BehiG.

Vierter Abschnitt BehiG: Besondere Bestimmungen für den Bund:

Der Bund sollte die Kantone stärker an die Hand nehmen, um die Umsetzung des hindernisfreien Bauens zu fördern. Aus diesem Grund schlagen wir vor, den vierten Abschnitt, um die folgenden Punkte zu ergänzen, resp. Analog zum Energiegesetz (EnG) das Kapitel «Förderung» einzuführen.

Vorschlag Anreizsysteme 1:

Der Bund legt Grundsätze und Ziele für die Kantone fest, damit diese ihre Baugesetzgebung entsprechend der örtlichen Wohnungsbaupraxis, d.h. der üblichen Geschosshöhe bzw. Anzahl Wohneinheiten pro Gebäude und der Siedlungsstruktur, so anpassen, dass eine ausreichende Verfügbarkeit von hindernisfreiem und anpassbarem Wohnraum gewährleistet ist.

Kommentar:

Anstatt die Verpflichtung zur Schaffung hindernisfreier und anpassbarer Wohnungen durch die Festlegung eines Schwellenwertes für Wohneinheiten auf Bundesebene vorzuschreiben, wäre es sinnvoll, dass der Bund die grundlegenden Rahmenbedingungen und Ziele vorgibt, nach denen die kantonalen Baugesetze angepasst werden müssen. Der Vorteil wäre, dass örtliche Gepflogenheiten und Praktiken - wie z.B. die in der jeweiligen Region üblicherweise angewandte Geschosshöhe - Berücksichtigung fänden.

Vorschlag Anreizsysteme 2:

Der Bund legt für die Kantone die Kriterien fest, nach denen die kantonalen Baugesetze dahingehend adaptiert werden, dass dadurch die Anpassung bestehender Wohnbauten an die Anforderungen der Hindernisfreiheit unterstützt wird.

Kommentar:

Als Alternative zu einer Nachrüstpflicht für bestehende Gebäude (siehe Vorschlag für den sechsten Abschnitt weiter unten) könnte man, wie im Energiebereich, Zuschüsse für Korrekturen an bestehenden Gebäuden vorsehen, z.B. für die Beseitigung von Schwellen, die Verbreiterung von Türen oder den Einbau eines Aufzugs.

Vorschlag Förderprogramme:

Der Bund bietet Förderprogramme an, um die Anpassung des Wohnungsbestandes an die Anforderungen der Hindernisfreiheit und Zugänglichkeit zu fördern. Er legt die entsprechenden Voraussetzungen fest, die für eine Förderung erfüllt sein müssen.

Vorschlag Information:

Der Bund kann die Kantone und Dritte bei der Informations- und Sensibilisierungsarbeit im Themenkreis hindernisfreie und anpassbare Wohnbauten unterstützen.

Vorschlag Forschung und Grundlagen:

Der Bund fördert die Grundlagenforschung, die anwendungsorientierte Forschung und die forschungsnahe Entwicklung im Bereich des hindernisfreien Bauens auf den Ebenen Gebäude, Quartier und Stadt. Es veröffentlicht in regelmässigen Abständen statistische Erhebungen zum Stand der Umsetzung des hindernisfreien Bauens, insbesondere zum Angebot an hindernisfrei - anpassbaren Wohnungen im Neubau und im Bestand.

Sechster Abschnitt BehiG: Schlussbestimmung:

In Analogie zu Art. 22 „Anpassungsfristen für den öffentlichen Verkehr“ schlagen wir vor, dies im revidierten BehiG auch für den Wohnungsbau zu verankern.

Vorschlag

Bestehende Wohnbauten, die zwischen 2004 und 2025 erstellt wurden, müssen spätestens 20 Jahre nach dem Inkrafttreten des revidierten Gesetzes hindernisfrei – anpassbar ertüchtigt sein.

8. Liste der Vernehmlassungsadressaten

Interessanterweise gehört die Schweizer Fachstelle für Hindernisfreie Architektur als nationales Kompetenzzentrum und seit 2004 beschwerdeberechtigte Organisation nach BehiG nicht zu den Vernehmlassungsadressaten, die für eine Stellungnahme zur Revision des Gesetzes eingeladen wurden. Die Fachstelle als operatives Organ der Trägerstiftung zur Förderung einer behindertengerechten baulichen Umwelt setzt sich seit 1981 für das hindernisfreie Bauen in der Schweiz ein, erarbeitet Grundlagen und Planungshilfen, vermittelt Fachwissen und koordiniert die Bestrebungen zum hindernisfreien Bauen der kantonalen Fachstellen. Die Fachstelle und ihre Trägerstiftung tun dies aus der Überzeugung, dass eine hindernisfreie Bauweise eine unabdingbare Voraussetzung für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung ist. Im Stiftungsrat vertreten sind die BPUK, verschiedene Persönlichkeiten, die von einer Behinderung betroffen sind, die eine Behindertenorganisationen, eine Hochschule oder den Kreis der Architekturschaffenden vertreten.



inclusion
andicap ticino

Capo del Dipartimento federale dell'interno

Per e-mail a: ebgb@gs-edi.admin.ch

Giubiasco, 5 aprile 2024

RISPOSTA ALLA CONSULTAZIONE

Revisione parziale della legge sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili

Gentile Signora Consigliera federale, gentili Signore e Signori,

è con piacere che cogliamo l'occasione della consultazione per prendere posizione sulla prevista revisione della LDis. È, insieme alla LAI, la legge federale più importante in materia di diritti delle persone con disabilità. Per la prima volta dalla sua entrata in vigore nel 2004 essa dovrà essere sostanzialmente modificata. **Invece di fissare delle tappe fondamentali per la partecipazione delle persone con disabilità nella nostra società, la presente revisione tenta di "riparare" la LDis. Con ogni probabilità, non contribuirà a rafforzare i diritti delle persone con disabilità. Occasionalmente, le proposte potrebbero addirittura peggiorare la loro situazione.** Questo approccio non raggiunge l'obiettivo desiderato. Il progetto preliminare dovrà essere rivisto in profondità, soprattutto alla luce dell'"iniziativa per l'inclusione" che sarà presentata nell'autunno del 2024.

Vi ringraziamo sin d'ora per la presa in considerazione delle nostre argomentazioni e vi salutiamo cordialmente,

inclusione handicap ticino

Marzio Proietti
direttore



Sommario

Risposta alla consultazione.....	1
Sommario	1
1. L'essenziale in breve	3
2. La necessità e l'urgenza di rivedere la LDis	4
3. Concentrarsi sulle aree di lavoro e sui servizi forniti dai singoli individui ...	6
3.1 Assenza di successiva regolamentazione del TP (art. 22 LDis art.; 23 AP-LDis). 6	
3.1.1 <i>Scadenza non rispettata</i>	6
3.1.2 <i>Un segnalamento negativo per i proprietari di infrastrutture e le imprese di trasporto</i>	7
3.1.3 <i>Mancata correzione dell'ambito di applicazione</i>	8
3.2 Mancanza di adeguamento nel campo dell'edilizia (art. 3 lett. a, c e d LDis)	10
4. L'accento sulla protezione contro la discriminazione nei singoli casi.....	12
4.1 È urgente realizzare gli obblighi del diritto oggettivo	12
4.2 Distinzione tra disuguaglianza e discriminazione (art. 2 par.2, e art. 6 LDis; art 6 e 6a AP-LDis).....	13
4.2.1 <i>Concezione errata della LDis</i>	13
4.2.2 <i>Necessario adattamento dei termini</i>	14
4.2.3 <i>Due soluzioni possibili</i>	15
4.2.4 <i>Disposizioni ragionevoli</i>	16
4.3 Rapporti di lavoro (art. 3 lett. g 6a e 8a AP-Legge sulla Parità).....	17
4.4 Servizi (art. 6 et 8 AP-Legge sulla Parità)	18
4.5 La proposta relativa al diritto di ricorso delle associazioni (art. 9 AP-LPH)	19
4.5.1 <i>paragrafo 1</i>	19
4.5.2 <i>paragrafo 2</i>	20
4.5.3 <i>paragrafo 3</i>	20
5. Riconoscimento e promozione delle lingue dei segni (sezione 3a AP-Legge sulla disabilità)	20
6. Rafforzare le istituzioni e le organizzazioni	20
6.1 Coinvolgimento delle organizzazioni delle persone con disabilità	20
6.2 Finanziamento delle organizzazioni di persone con disabilità	22
6.2.1 <i>Fondamenti del diritto sull'assicurazione per l'invalidità</i>	22
6.2.2 <i>Evoluzione dei compiti delle organizzazioni di persone con disabilità</i>	22
6.2.3 <i>Finanziamenti non adeguati</i>	23
6.2.4 <i>Aggiornamento delle basi giuridiche per il finanziamento</i>	24
6.3 Ancoraggio istituzionale e risorse del UFPD	25



7. Brevi osservazioni sulle varie disposizioni della legge AP- Legge per la parità di diritti per le persone con disabilità	26
Articolo 1, paragrafo 2	26
Articolo 2.....	27
<i>paragrafo 1</i>	28
<i>paragrafo 6</i>	29
Articolo 3, punto g.....	30
Articolo 5.....	31
<i>paragrafo 1</i>	31
<i>paragrafo 1^{bis}</i>	32
Articolo 6.....	33
<i>paragrafo 1</i>	33
<i>paragrafo 2</i>	33
<i>paragrafo 3</i>	33
Articolo 6a.....	34
<i>paragrafo 1</i>	34
<i>paragrafo 2</i>	34
Articolo 8.....	34
<i>paragrafo 3 e paragrafo 4</i>	34
Articolo 8a.....	35
<i>paragrafo 1</i>	35
<i>paragrafo 2</i>	35
<i>Paragrafo 4</i>	35
Articolo 9.....	35
Articolo 9 ter	35
Articolo 12a.....	36
Articolo 12b-12c e modifica della legge sulle lingue secondo II.....	36
Articolo 13, paragrafo 1 e 1 ^{bis}	36
Articolo 14.....	36
Articolo 20.....	36
Articolo 23.....	37

1. L'essenziale in breve

Il Consiglio federale ha **ricosciuto la necessità di rivedere la LDis**. Ha quindi iniziato la sua revisione di conseguenza. Accogliamo con favore la recensione e la sosteniamo pienamente.

L'obiettivo del progetto è contribuire all'uguaglianza delle persone con disabilità e promuovere la loro partecipazione indipendente alla vita sociale. Ma è **improbabile che le proposte cambino molto nella realtà delle persone con disabilità**. La **scelta troppo limitata dei temi** (limitazione al lavoro e alla prestazione di servizi, vedi sotto cap. 3), **l'attenzione alla protezione contro la discriminazione nei singoli casi** (vedi sotto cap. 4), inoltre con **una proposta inadeguata al riguardo** (vedi sotto cap. 4.2). La nuova disposizione relativa al **diritto di ricorso delle associazioni** porterebbe addirittura ad un **evidente deterioramento** della situazione giuridica delle persone con disabilità (vedi cap. 4.5). Il progetto preliminare inoltre **non contiene alcuna proposta volta a rafforzare le istituzioni e le organizzazioni che si assumono** la responsabilità di attuare i diritti delle persone con disabilità (vedi cap. 6.). Infine, le proposte relative al **ricoscimento della lingua dei segni** non corrispondono ai **desideri del Parlamento** (vedi cap. 5).

È necessario e saggio **rivedere radicalmente il progetto**. In tal modo, dovremmo considerare anche l'adeguamento di altre leggi importanti per la partecipazione delle persone con disabilità (in particolare la LAI; la LIPPI). Senza tale collegamento e tale approccio trasversale, la tutela delle persone con disabilità nei settori del lavoro e dell'alloggio rimarrà in gran parte inefficace.

Proprio perché si tratta di un progetto il cui contenuto è l'ancoraggio dei diritti delle **persone con disabilità**, queste ultime devono essere **coinvolte** attraverso le organizzazioni che le rappresentano (vedi questa sezione (oggetto cap. 6.1)). In qualità di associazione mantello e grazie alla sua competenza in materia di parità di diritti per le persone con disabilità, **Inclusion Handicap è molto felice di mettersi a disposizione dell'Amministrazione federale a questo riguardo**. Si tratta di una revisione necessaria e urgente, ma anche complessa, che interessa un gran numero di ambiti giuridici diversi, con le rispettive particolarità in termini di contenuto e procedura. È quindi opportuno affrontare la revisione con **il tempo e la cura necessari, tenendo conto dell'attualità politica: l'iniziativa sull'inclusione**, che chiede un rafforzamento dei diritti delle persone con disabilità attraverso un adattamento dell'art. 8 Cost., sarà probabilmente presentato nell'autunno del 2024. Questo progetto preliminare di LDis non costituisce in alcun modo un'alternativa a questa iniziativa.

Se, nonostante le critiche di fondo rivolte alle organizzazioni dei disabili, il Consiglio federale si attenesse alla revisione parziale della LDis secondo le proposte dell'AP-LDis, le spiegazioni che seguono conterrebbero, in particolare nel cap. 7, specifiche proposte di adeguamento delle diverse disposizioni.



2. La necessità e l'urgenza di rivedere la LDis

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CDPD; RS 0.109) obbliga espressamente la Svizzera a tener conto dei diritti delle persone con disabilità nel processo legislativo (art. 4 cpv. 1 lett. a e b CDPD). All'inizio del 2022, il **Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità** (di seguito: Comitato delle Nazioni Unite) ha esaminato per la prima volta la Svizzera dal punto di vista dell'attuazione della CDPD. Nelle sue raccomandazioni ("Osservazioni conclusive") rivolte alla Svizzera nell'aprile 2022, mostra preoccupazione, per quanto riguarda l'art. 4 CDPD, a causa **dell'insufficiente adeguamento delle basi giuridiche svizzere alla CDPD** (cap. 7). Raccomanda pertanto alla Svizzera di armonizzare tutte le basi giuridiche con la CDPD (cap. 8) ¹. Ciò implica che tutte le revisioni delle leggi e delle ordinanze devono sempre tenere conto della CDPD e mirare all'armonizzazione con la CDPD.

La **Costituzione federale** (Cst.; RS 101) vieta, all'art. 8, par. 2, discriminazione fondata su deficienza fisica, mentale o psichica. Art. 8 par. 4 Cost. impone al legislatore di adottare misure per eliminare le disuguaglianze che colpiscono le persone con disabilità. È su questa base che il legislatore federale ha adottato, più di 20 anni fa, **l'attuale legge sull'uguaglianza dei disabili** (LDis; RS 151.3). Sia la **giurisprudenza relativa all'art. 8 par. 2 Cost.** che la **LDis** - adottata prima dell'entrata in vigore della CDPD - **rimanga ampiamente al di sotto dei requisiti della CDPD**. Pertanto, il Tribunale Federale rileva costantemente che l'art. 8 par. 2 Cost. **non contiene il diritto all'instaurazione dell'uguaglianza di fatto**. Non è riconosciuto che il divieto di discriminazione comporta l'obbligo di adottare le misure ragionevoli necessarie per l'effettivo esercizio di un diritto da parte della persona con disabilità.² Allo stesso modo, la tutela contro la discriminazione, in particolare contro le persone (art. 6 LDis), è chiaramente insufficiente. Ciò in particolare nel contesto in cui il Tribunale federale interpreta la nozione di discriminazione ai sensi dell'art. 6 LDis e art. 2 par. 2 ODis in maniera molto restrittiva e limitandola ai casi in cui l'obiettivo è sminuire o escludere una persona disabile.³ Inoltre, chi sporge denuncia per discriminazione può ottenere solo un risarcimento massimo di 5.000 franchi. Non può esigere che la discriminazione cessi o venga eliminata attraverso soluzioni ragionevoli. In questi casi le organizzazioni di persone con disabilità hanno solo il diritto di stabilire una discriminazione (art. 9 cpv. 3 lett. a LDis). **Tutte queste restrizioni non sono compatibili con gli artt. 2, 5 e 9 CDPD.**⁴

Di conseguenza, il **comitato** delle Nazioni Unite ha raccomandato alla Svizzera di adottare misure per **garantire che la protezione delle persone con disabilità contro**

¹ Nations unies, Comité des droits des personnes handicapées CRPD, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 25 mars 2022 (ci-après Comité CRPD, Recommandations finales).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Rapport alternatif actualisé, Rapport de la société civile à l'occasion du premier examen de la Suisse par le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, Berne 2022, p. 21 (ci-après HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif).

³ Arrêt du Tribunal fédéral 4A_369/2012 (2012) consid. 3.3 ; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif (n. 2), p. 22 et suivantes.



la discriminazione rispetti gli standard della CDPD.⁵ L'iniziativa per l'inclusione, che mira a raggiungere un'effettiva parità per le persone con disabilità in Svizzera, va nella stessa direzione. Secondo l'iniziativa, l'art. 8 par. 4 Cost. deve essere abrogato e va introdotto un nuovo art. 8a Cost. deve essere introdotto.

Il **Consiglio federale riconosce** anche **le lacune del diritto svizzero**, in particolare per quanto riguarda la garanzia di una protezione completa ed efficace contro la discriminazione, e **ritiene necessario agire a livello legislativo.**⁶ Dal suo punto di vista, però, questa esigenza si limita essenzialmente al miglioramento **dell'accesso ai servizi** per le persone con disabilità e al rafforzamento della **tutela contro la discriminazione nei rapporti di lavoro.**⁷ L'analisi dell'impatto normativo effettuata **riconosce** inoltre **la necessità di agire per migliorare l'uguaglianza delle persone con disabilità.**⁸ Tuttavia, l'adeguamento del diritto svizzero agli obblighi internazionali non è la preoccupazione principale del Consiglio federale, nonostante la raccomandazione in tal senso del Comitato dell'ONU.⁹

È quindi indiscutibile la necessità di rivedere la LDis. Tuttavia, questo disegno di legge è lungi dal soddisfare la reale esigenza di revisione, in particolare per quanto riguarda l'armonizzazione della LDis con la CDPD, come mostreremo di seguito.

Rivendicazioni

- La LDis **deve assolutamente essere sottoposta ad una revisione completa.**
- La revisione deve essere **più ampia**, sia in termini di temi (vedi cap. 3) che di strumenti (cap. 4).
- Data la complessità giuridica dell'attività, è opportuno dedicarvi il **tempo necessario e coinvolgere le organizzazioni delle persone con disabilità.**

⁵ Comité CRPD, Recommandations finales (n. 1), point 12.

⁶ Rapport explicatif, p. 5 et suivantes.

⁷ Rapport explicatif, p. 36.

⁸ Rapport explicatif, p. 40.

⁹ Comité CRPD, Recommandations finales (n. 5), point 8c.



3. Concentrarsi sulle aree di lavoro e sui servizi forniti dai singoli individui

La CDPD abbraccia tutti gli ambiti della vita e richiede **profondi cambiamenti nella nostra società**. Data la sua portata, è innegabile che occorre stabilire delle priorità nella sua attuazione. Nonostante la raccomandazione del comitato CDPD¹⁰, **la Svizzera non dispone ancora di un piano d'azione globale per l'attuazione dei diritti della CDPD**, che consentirebbe in particolare di stabilire queste priorità. I «**Programmi prioritari per la politica della disabilità 2023-2026**» del Consiglio federale vanno nella **giusta direzione** e mostrano la volontà di agire, ma non costituiscono un piano d'azione. Questi programmi non sono sufficienti per realizzare la necessaria realizzazione dei diritti della CDPD né per stabilire compiti statali a livello di legge (vedi su questo argomento cap. 4.1).

Questa revisione della LDis pone l'accento sugli ambiti del lavoro e dei servizi, nonché sul riconoscimento della lingua dei segni (vedi cap. 2.2). 5). **La scelta di questi temi è da accogliere con favore. In questi tre ambiti la necessità di riforme è significativa**. È anche comprensibile che questa revisione non affronti tutte le sfide che il legislatore federale deve affrontare nell'attuazione della CDPD. Tuttavia, il **focus tematico è troppo ristretto**, anche perché si tratta della **prima revisione dall'entrata in vigore della LDis 20 anni fa**. In particolare, nei settori dei trasporti pubblici (cap. 3.1) e dell'edilizia (cap. 3.2) sono urgenti adeguamenti. Inoltre, l'opportunità di rivedere la LDis deve essere colta anche per rafforzare il lavoro del UFPD e delle organizzazioni delle persone con disabilità (cap. 6).

3.1 Assenza di successiva regolamentazione del TP (art. 22 LDis art.; 23 AP-LDis)

3.1.1 Scadenza non rispettata

Quando la LDis è entrata in vigore il 1° gennaio 2004, il legislatore è partito chiaramente dal principio che alla scadenza dei termini di cui all'art. 22 par. 1 e 2 LDis, tutti i sistemi di comunicazione, i sistemi di biglietteria, gli edifici, gli impianti e i veicoli di trasporto pubblico sarebbero adattati alle persone con disabilità. Di conseguenza, non prevedeva obblighi o misure aggiuntivi dopo la scadenza di tali termini. Il termine inizialmente fissato a 10 anni per costruzioni, impianti e veicoli è stato addirittura adattato dopo la procedura di consultazione a favore dei comuni e delle aziende di trasporto: **un periodo di adattamento di 20 anni** è stato giudicato **adeguato** vista la lunga durata di vita delle infrastrutture e dei veicoli.¹¹

¹⁰ Message relatif à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001 1715, p. 1781, p. 1787 (ci-après Message LDis).

¹¹ Message relatif à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001 1715, p. 1781, p. 1787 (ci-après Message LDis).



Queste scadenze di 10 (sistemi di comunicazione e biglietteria) e 20 anni (costruzioni, impianti e veicoli) per l'adeguamento dei trasporti pubblici sono ormai scadute, rispettivamente alla fine del 2013 e alla fine del 2023. I **risultati sono deludenti**:

Nel settore dei **trasporti ferroviari**, secondo l'ultimo rapporto dell'OFT, alla fine del 2022 solo 992 delle circa 1.800 stazioni soddisfacevano i requisiti della LDis, con la previsione che altre 106 stazioni verranno adattate entro la fine del 2023.¹² Secondo questi dati, alla scadenza dei termini legali, 1.098 delle circa 1.800 stazioni del traffico ferroviario rispetteranno la LDis. Ciò rappresenta **solo il 61% delle stazioni**. La situazione è ancora più precaria per il **trasporto in autobus**: nel suo rapporto in risposta al postulato 20.3874 Reynard, il Consiglio federale ha ipotizzato che alla scadenza del termine legale **solo il 33% delle fermate degli autobus** rispetterebbe le norme LDis.¹³ Restano **da fare** anche per i veicoli ferroviari regionali (81%), le fermate del tram (66%), i tram (84%), gli impianti di risalita e gli impianti di risalita (73%) nonché le imbarcazioni (97%) e come approdo per imbarcazioni (97%).¹⁴ Va notato che queste cifre si basano sulle indicazioni dei proprietari delle infrastrutture e delle imprese di trasporto.¹⁵

Il **servizio navetta** attualmente offerto in **via transitoria** non è né autonomo né, a causa dell'obbligo di preavviso, **spontaneo**. Il maggior numero di cambi di trasferimento legati al servizio navetta rispetto ai viaggi con i mezzi pubblici non solo è fastidioso, ma comporta anche tempi di viaggio più lunghi. Inoltre, il servizio navetta porta alla segregazione delle persone con disabilità, perché non possono viaggiare con tutti gli altri sui mezzi pubblici. Anche questa anomalia deve essere **corretta il più rapidamente possibile** e non deve diventare una soluzione definitiva.

È quindi indiscutibile che **l'obiettivo della LDis, cioè che i trasporti pubblici possano essere utilizzati spontaneamente e in autonomia dalle persone con disabilità dal 1° gennaio 2024, sia stato ampiamente mancato**. Tuttavia, il trasporto pubblico è **l'area più regolamentata e uno dei tre punti centrali¹⁶ della LDis**. Il trasporto pubblico è essenziale per la vita quotidiana delle persone con disabilità e per la loro partecipazione alla società.

3.1.2 *Un segnalamento negativo per i proprietari di infrastrutture e le imprese di trasporto*

In questo contesto è incomprensibile che questa revisione parziale della LDis **non contenga una soluzione alternativa per garantire l'attuazione degli obblighi che continuano ad esistere nel settore dei trasporti pubblici**. La revisione parziale prevede solo il mantenimento dell'art. 22 LDis "affinché l'obbligo di adeguamento al termine fissato resti chiaramente individuabile e non sussistano dubbi sulla persistenza

¹² Office fédéral des transports OFT, Mise en œuvre de la loi sur l'égalité pour les handicapés dans les gares et les haltes ferroviaires, Rapport de situation n°6 : 2023 (chiffres à fin 2022), 14 décembre 2023, résumé, p. 3.

¹³ Accessibilité des transports publics aux personnes handicapées, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.3874 Reynard du 19 juin 2020, Berne, mars 2023, p. 15 (ci-après rapport postulat Reynard).

¹⁴ Rapport Postulat Reynard (n. 13), ch. 2.4, p. 12, 16, 17, 18, 20 et 21.

¹⁵ Voir à ce sujet le rapport du postulat Reynard (n. 13), ch. 2.4, p. 7 s.

¹⁶ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 7.



del suo carattere obbligatorio.»¹⁷. Tuttavia, non è facile comprendere perché non siano state adottate nuove misure per la rapida attuazione di questa persistente obbligatorietà. Questo non è solo **un segnale negativo** inviato ai proprietari delle infrastrutture e alle imprese di trasporto, che chiaramente non hanno rispettato (sufficientemente) i loro obblighi legali, ma anche una mancanza di impegno da parte delle autorità. Senza fissare un nuovo breve termine di attuazione e altre misure, si prevede, sulla base delle esperienze finora fatte, che le persone con disabilità dovranno attendere a lungo per il trasporto nei porti pubblici che potranno essere utilizzati spontaneamente e autonomamente. Pertanto, è **incomprensibile** la decisione deliberata del Consiglio federale¹⁸ di **escludere dalla proposta di revisione parziale la questione dell'adeguamento nel settore dei trasporti pubblici**.

Rivendicazioni

Chiediamo che la revisione della LDis preveda le seguenti misure per quanto riguarda i trasporti pubblici¹⁹ :

- una nuova scadenza legale per l'implementazione del trasporto pubblico adattato alle persone con disabilità, con scadenza al più tardi al 2030;
- una suddivisione in fasi con obiettivi intermedi vincolanti;
- controllo efficace del raggiungimento degli obiettivi e delle sanzioni ad essi collegate;
- finanziamenti solidi e dedicati per il lavoro di implementazione di LDis.

L'Ufficio federale dei trasporti deve assumersi chiaramente le proprie responsabilità e queste devono essere sancite dalla legge. È necessario attribuire maggiore responsabilità ai Cantoni e ai Comuni attraverso direttive chiare

3.1.3 Mancata correzione dell'ambito di applicazione

Inoltre, questa revisione parziale ha **mancato anche l'occasione per correggere la limitazione dell'ambito di applicazione e dei diritti soggettivi della LDis nei confronti delle imprese concessionarie** (art. 3 lett. e, art. 7 cpv. 2 e art. 8 cpv. 1 LDis). A causa degli adeguamenti apportati al diritto dei trasporti, questa disposizione involontariamente non corrisponde più all'intenzione del legislatore della sinistra, secondo la quale i servizi forniti nell'ambito di un monopolio secondo il diritto federale dovevano essere soggetti a obblighi più severi secondo la sinistra in quanto i servizi forniti dai privati. Ciò indipendentemente dal fatto che le società in questione dispongano di una concessione o che svolgano la loro attività soggetta a monopolio ai sensi della legge federale nell'ambito di un'autorizzazione o anche di un semplice obbligo di notifica.²⁰

¹⁷ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 34.

¹⁸ Rapport explicatif sur la révision proposée.

¹⁹ Cf. la prise de position d'Inclusion Handicap de novembre 2023 « Le long chemin vers des transports publics accessibles ». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, p.5 et 6

²⁰ Tant que la distinction est maintenue au niveau des obligations matérielles (interdiction de traitement inégal pour l'Etat/interdiction de discriminer pour les particuliers, cf. cap. 4.2), la critique formulée ici en référence à l'art.



Sia l'ambito di applicazione della LDis per i servizi di cui all'art. 3 lett. e che i diritti legali di cui all'art. 7 par. 2 e dell'art. 8 par. 1 si riferiscono alle "società concessionarie". Al momento dell'entrata in vigore della LDis, in linea di principio l'erogazione di un servizio regolare e professionale di trasporto pubblico necessitava ancora di una concessione. Da allora, però, in **molti settori l'obbligo di concessione è stato sostituito da un obbligo di autorizzazione**. Soprattutto nel contesto della riforma ferroviaria l'obbligo di autorizzazione è stato ampliato e l'obbligo di concessione ridotto. Pertanto, l'articolo 8 della Legge federale sul trasporto di persone (LTV; RS 745.1), entrata in vigore nel 2010, prevede solo un obbligo di autorizzazione per il traffico transfrontaliero. Inoltre, dal 2010, per il traffico aereo intraeuropeo non sono più necessarie concessioni di rotta.²¹ Tuttavia, il legislatore non ha tenuto conto di questa situazione nella LDis nel quadro delle riforme ferroviarie 2/1 e 2/2. Un adeguamento della LDis, che avrebbe chiarito che i servizi di trasporto non più soggetti a concessione ma solo ad autorizzazione continuano ad essere soggetti ad obblighi più severi (divieto di disuguaglianza ex art. 2 cpv. 3 e 4; art. 7 cpv. 2 e 8 cpv. 1 LDis) rispetto alle aziende private (divieto di discriminazione secondo gli artt. 6 e 8 cpv. 3 LDis), è stato omesso entrambe le volte²². Limitare quest'obbligo alle imprese che, sulla base di un obbligo di autorizzazione o di notifica, operano in monopolio della Confederazione, non corrisponde alla volontà del legislatore.²³ Il fatto che le disposizioni pertinenti non siano state adattate alle nuove basi giuridiche, anche in questa revisione parziale, crea incertezza giuridica. Ciò persiste soprattutto perché, in termini di requisiti materiali, si continua a distinguere a seconda che il fornitore del servizio sia un ente pubblico (divieto di disparità di trattamento) o un privato (divieto di discriminazione, cfr. capitolo 4.2).

Proposte di adattamento

a. Art. 3, lett. e

Si applica la legge

e. Servizi accessibili al pubblico forniti da privati, da ~~imprese soggette all'obbligo di concessione di infrastrutture ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle fer19 o una concessione per il trasporto di passeggeri ai sensi dell'art. 6 della legge federale del 20 marzo 2009 sul trasporto passeggeri20, da altre società concessionarie che esercitano la loro attività nell'ambito di un monopolio della Confederazione~~ o da autorità pubbliche.

3 lett. e, 7 par. 2 ainsi que 8 par. 1 LDis reste pertinente. D'autres domaines d'activité relevant du monopole de la Confédération sont également concernés (LRTV ; LTC).

²¹ En particulier dans le trafic aérien intra-européen, une concession de route n'est généralement plus nécessaire depuis 2010, voir le règlement (CE) n° 1008/2008, en particulier l'article 15, paragraphe 2.

²² Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2/2, une adaptation de l'art. 7 par. 2 et de l'art. 8 par. 1 LDis a certes eu lieu. Mais même avec cette adaptation, les droits juridiques de la LDis sont restés limités aux entreprises soumises à concession.

²³ Dans les matériaux relatifs aux réformes des chemins de fer 2/1 et 2/2, rien n'indique que le législateur était conscient de cette problématique, et encore moins qu'il ait voulu cette limitation, cf. à ce sujet le message complémentaire à la réforme des chemins de fer 2, p. 955 ; BO 2011 N 374 ; BO 2011 p. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Berne 2014, p. 131 s.



b. Art. 7 par. 2 LDis

(...)

² Chiunque sperimenta una disuguaglianza ai sensi dell'art. 2, par. 3, può, nel caso di mezzi o veicoli di trasporto pubblico ai sensi dell'art. 3, lett. b, chiedere all'autorità competente che **l'impresa concessionaria operante nell'ambito del monopolio della Confederazione** elimini la disuguaglianza o si astenga dal farlo.

c. Art. 8 par. 1 LDis

¹ Chiunque sperimenta una disuguaglianza ai sensi dell'art. 2, par. 4, a causa di una **società concessionaria che opera nell'ambito di un monopolio della Confederazione** o di un'autorità pubblica può chiedere al tribunale o all'autorità amministrativa di ordinare che il prestatore di servizi elimini la disuguaglianza o si astenga da essa.

(...)

Anche l'art. 2, par. 2 dell'ODis dovrebbe essere adattato, che definisce le imprese di trasporto pubblico ai sensi dell'art. 3 lett. b LDis come "aziende concessionarie di trasporto".

3.2 Mancanza di adeguamento nel campo dell'edilizia (art. 3 lett. a, c e d LDis)

L'AP-LDis non contiene alcun adattamento per il settore edile. Tuttavia, dopo 20 anni, è evidente che le **disposizioni della LDis hanno avuto finora scarsi effetti nel campo dell'edilizia**. Oggi la LDis si applica solo alle costruzioni e agli impianti accessibili al pubblico se sono di nuova costruzione o trasformati e il progetto di costruzione è soggetto ad autorizzazione. Pertanto, **le costruzioni e gli impianti esistenti non sono affatto interessati dall'attuale LDis** finché non vengono trasformati o rinnovati. Gli adeguamenti, che sarebbero proporzionati, ai bisogni delle persone con disabilità non possono essere richiesti a causa della mancata applicabilità della legge. Di conseguenza, l'accessibilità dell'ambiente costruito alle persone con disabilità sta procedendo in modo estremamente esitante. L'integrazione dell'obbligo di "aggiustamenti ragionevoli" di cui all'art. 2, par. 6, art. 6, par. 2 e dell'art. 6a, par. 2 AP-LDis non cambierebbe questa situazione. Pertanto, le relative spiegazioni specificano espressamente che "(qualora) gli sviluppi possano comportare piccoli adattamenti architettonici, le misure relative all'edilizia restano soggette alla normativa vigente relativa alle costruzioni e agli impianti. Il progetto preliminare, quindi, non impone ulteriori obblighi architettonici alle imprese private"²⁴.

Gli elevati requisiti per l'applicabilità della LDis agli edifici residenziali (9 o più abitazioni) e agli edifici che ospitano posti di lavoro (51 o più posti di lavoro) complicano ulteriormente la situazione. Secondo una valutazione effettuata per conto del

²⁴ Rapport explicatif de la présente révision, p. 24.

UFPD, a causa di questa soglia minima elevata, ad esempio, la LDis ha poco effetto nella costruzione di abitazioni, soprattutto in campagna.²⁵

Le esperienze pratiche degli ultimi 20 anni hanno infine evidenziato un altro problema: certamente, la **nozione di installazione** ai sensi dell'art. 3 lett. a LDis²⁶ deve includere anche le piazze pubbliche, le corsie di traffico e i percorsi pedonali. Tuttavia, gli impianti pubblici destinati alla circolazione pedonale spesso non sono soggetti ad autorizzazione (e quindi non rientrano nel campo di applicazione della LDis). Se applicabile, il diritto di ricorso può essere invocato solo nel contesto di una procedura di pianificazione generale poco dettagliata, in cui gli elementi rilevanti di accessibilità non sono visibili.

Di conseguenza, **20 anni dopo l'entrata in vigore della LDis, le persone con disabilità rimangono escluse da molti luoghi della vita sociale**. L'accesso all'alloggio e al lavoro, in particolare, risulta così reso più difficile.²⁷

In questo contesto non si capisce perché AP-LDis non preveda adeguamenti per il settore delle costruzioni. Al fine di favorire efficacemente l'accesso delle persone con disabilità all'abitazione e al lavoro, **l'ambito di applicazione della LDis** deve essere esteso agli **edifici esistenti**, indipendentemente dalla loro trasformazione o ristrutturazione, nonché agli **edifici che ospitano meno di 9 unità abitative** e agli edifici con più di 25 postazioni di lavoro o più di 500 m²²⁸. I Cantoni di Basilea Città e Ginevra hanno introdotto nella loro Costituzione e nella loro legislazione edilizia l'obbligo principale di garantire l'assenza di ostacoli nelle costruzioni esistenti, indipendentemente dall'esecuzione di lavori di ristrutturazione. La tutela dei proprietari contro costi irragionevoli è assicurata dal principio di proporzionalità e non limitando l'ambito di applicazione agli edifici nuovi e ristrutturati.

Rivendicazioni

L'ambito di applicazione della LDis dovrà essere esteso a:

- costruzioni ed impianti esistenti, indipendentemente da una trasformazione o ristrutturazione;
- edifici residenziali con 4 o più unità abitative;
- costruzioni con più di 25 postazioni di lavoro o più di 500 m²²⁹.

²⁵ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées - LDis, sur mandat du BFEH, Berne, août 2015, version abrégée, p. 15 s.

²⁶ Office fédéral de la justice, Commentaire de l'ordonnance sur l'égalité pour les handicapés (ODis) (2003), p. 2.

²⁷ Voir aussi sur l'ensemble : HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 33.

²⁸ Ainsi, le canton d'UR.

²⁹ Ainsi, le canton d'UR.



4. L'accento sulla protezione contro la discriminazione nei singoli casi

La revisione proposta mira a proteggere meglio le persone con disabilità dalla discriminazione. Sebbene sia urgentemente necessaria una migliore protezione e questo obiettivo sia giusto e importante, è improbabile che AP-LDis lo raggiunga, per i seguenti due motivi:

- La **protezione contro la discriminazione come strumento correttivo caso per caso non è sufficiente**. Il raggiungimento complessivo dell'uguaglianza per le persone con disabilità richiede non solo strumenti per l'applicazione del diritto soggettivo, ma anche del diritto oggettivo (vedi sotto cap. 4.1). A questo proposito le proposte contenute nel AP non sono molto concrete.
- La protezione contro la discriminazione è concepita in modo tale che **la legge è difficilmente comprensibile** (sotto 4.2). Inoltre, **il diritto di ricorso delle organizzazioni** deve poter essere invocato **solo** in caso di attacco alla loro personalità, situazione che difficilmente è all'origine della discriminazione che le persone con disabilità subiscono quotidianamente (vedi sotto capitolo 4.5).

4.1 È urgente realizzare gli obblighi del diritto oggettivo

Il divieto di svantaggi o discriminazioni, combinato con l'obbligo di porvi rimedio o di adottare soluzioni ragionevoli, è uno **strumento essenziale**, ma anche **minimo, per proteggere le persone con disabilità dalla discriminazione** e per **promuovere la loro effettiva uguaglianza**. Se esiste, può apportare una **rettifica solo caso per caso**, o anche oltre, a causa del possibile effetto pregiudizievole di una sentenza. Far valere i propri diritti presuppone anche che l'interessato disponga delle energie e delle risorse necessarie, in particolare della conoscenza dei propri diritti e dei mezzi finanziari per intraprendere un'azione legale.

Oltre al divieto di discriminazione nel caso di specie, le comunità e gli individui devono essere concretamente tenuti ad **adottare misure proattive per proteggere le persone con disabilità dalla discriminazione e promuovere la loro effettiva uguaglianza**. Queste misure devono essere adottate indipendentemente dal fatto che la persona con disabilità faccia valere i propri diritti. È necessario **agire passo dopo passo affinché la società diventi più inclusiva nei confronti delle persone con disabilità**. Si tratta di un obbligo sistemico (obbligo giuridico oggettivo). A questo proposito, l'AP contiene approcci che possono essere sostenuti. Ma nel complesso le proposte sono insufficienti:

- La **clausola generale** che deve stabilire un obbligo giuridico oggettivo (**art. 5 par. 1, AP-LDis**) **resta insufficiente, anche con la modifica proposta**. **In sostanza parafrasa l'art. 8, par. 4, Cst.**, secondo cui le disuguaglianze vanno eliminate, e non introduce alcuna sostanziale concretezza. Aggiunge semplicemente che occorre tenere conto delle diverse disabilità. È improbabile che una simile disposizione, priva di obiettivo e senza meccanismo di controllo, incoraggi le autorità



pubbliche ad adottare misure a tutela delle persone con disabilità (vedi infra cap. 7, proposte relative all'art. 5, commi 1 e 1bis).

- La clausola generale dell'art. 5 è certamente concretizzato in alcuni ambiti (art. 13, 14 e 20; si vedano in merito i suggerimenti specifici al cap. 7). **Ma questi non contengono quasi alcuna modifica rispetto all'attuale LDis.** Rimangono estremamente **diffuse e poco restrittive**. Non sono introdotti strumenti di controllo o sanzioni in caso di non conformità per garantirne l'attuazione. Sulla base dell'esperienza degli ultimi 20 anni si teme che le norme proposte avranno scarso effetto. Anche nel settore dei trasporti pubblici, che si è nettamente distinto dal resto della LDis per un quadro normativo estremamente preciso e una scadenza di 20 anni, i risultati sono deludenti. È quindi necessario fare di più per garantire che le misure volte a proteggere dalla discriminazione e a promuovere l'uguaglianza siano effettivamente adottate. Ciò vale in particolare per i settori del lavoro e dei servizi, sui quali si concentra la presente revisione (cf. cap. 4.3 e 4.4).

4.2 Distinzione tra disuguaglianza e discriminazione (art. 2 par.2, e art. 6 LDis; art 6 e 6a AP-LDis)

4.2.1 Concezione errata della LDis

È positivo che la revisione miri a migliorare la protezione contro la discriminazione per quanto riguarda i servizi forniti dai singoli e ad estendere la protezione contro la discriminazione ai rapporti di lavoro di diritto privato. Tali adattamenti sono giustificati dalle ragioni già esposte al cap. 2 e **sono assolutamente necessari**.

Purtroppo, il progetto preliminare non è all'altezza di queste ambizioni: gli adeguamenti proposti **non basteranno** in definitiva a **rafforzare realmente la protezione contro la discriminazione**. Ciò è già dovuto ad **un problema nella concezione della legge**, che non è stato corretto nel progetto preliminare. La LDis stabilisce **due nozioni diverse per lo stesso problema: disuguaglianza** (in particolare art. 2 par. 2) e discriminazione (in particolare art. 6). Questo **uso dei termini non può essere oggettivamente giustificato**. Anche le persone con formazione giuridica incontrano limitazioni nella comprensione della LDis quando leggono per la prima volta la definizione del termine "disuguaglianza" ai sensi dell'art. 2 per poi trovare improvvisamente negli artt. 6 e seguenti il termine "discriminazione", che non era stato precedentemente definito – e che deve essere chiaramente distinto dal termine "svantaggio". Questa confusione è ulteriormente aggravata da una definizione di "discriminazione" a livello di ordinanza (art. 2 lett. d ODis), **che si discosta decisamente dalla nozione costituzionale** (e concretizzata dalla giurisprudenza) di discriminazione nonché dalla nozione **di discriminazione secondo l'art. 2 par. 3 CDPD**. Nel complesso, il risultato è una **legge confusa** che non fornisce la necessaria chiarezza alle parti in causa, così come alle autorità e ai tribunali responsabili dell'applicazione della legge.

Ne è prova il fatto che, vent'anni dopo l'entrata in vigore della LDis, **non si è potuta affermare alcuna prassi in termini di tutela effettiva contro la discriminazione nell'ambito dei servizi forniti dai privati. Si conoscono solo due sentenze su questo argomento:** nell'unica sentenza del Tribunale federale (ATF 138 I 475), il Tribu-



nale federale limita la protezione contro la discriminazione alle disuguaglianze “particolarmente scioccanti” basate sulla disposizione dell’ordinanza (art. 2 lett. d ODis). In una decisione del tribunale cantonale dell’Appenzello Esterno (AR GVP 29/2017, n. 3704), l’unica violazione dell’art. 6 LDis è stato notato fino ad oggi. In questo caso, una piscina termale aveva rifiutato l’accesso a un gruppo di bambini con disabilità perché avrebbero potuto disturbare gli altri clienti. Nel complesso, l’attuale LDis non riesce quindi a raggiungere l’obiettivo di vietare effettivamente la discriminazione ai sensi dell’art. 8 par. 2 Cost. anche tra individui.³⁰

4.2.2 *Necessario adattamento dei termini*

Un miglioramento efficace della tutela contro la discriminazione richiede quindi **imperativamente un adattamento dei termini utilizzati nella LDis**. Tuttavia, il progetto preliminare non prevede tale adattamento. **Se si mantiene l’attuale concezione, l’auspicata estensione dell’ambito di applicazione all’art. 3, lett. g (in relazione ai rapporti di lavoro) nonché i diritti soggettivi di cui all’art. 8, par. 3 e 8a, par. 1 (divieto, eliminazione e accertamento) non avrà alcun effetto:** fintantoché non potrà essere accertata alcuna discriminazione - a causa dell’interpretazione restrittiva del concetto basata sulla disposizione dell’ordinanza - non potrà fondarsi alcun corrispondente diritto. Nella concezione attuale, il contenuto della tutela del divieto orizzontale di discriminazione continua ad essere determinato dalla definizione del concetto a livello di ordinanza. La definizione restrittiva contenuta nell’ordinanza non può essere ampliata. **In ogni caso, non è compatibile con l’art. 164 Cost. lasciare al Consiglio federale il compito di emanare una disposizione fondamentale come la definizione della nozione di discriminazione.** Data la sua funzione decisiva rispetto alla tutela materiale garantita dalla LDis (o meno, a seconda della definizione di discriminazione), la nozione di discriminazione dovrebbe essere sancita nella legge stessa. Le spiegazioni relative all’art. 6 dell’AP-LDis³¹ mostrano molto chiaramente quanto sia difficile sapere cosa esattamente l’AP-LDis intenda per “discriminazione”:

- «Par. 1 di tale disposizione vieta la discriminazione fondata sulla disabilità da parte dei prestatori di servizi. Ciò riguarda sia la discriminazione diretta (norme o misure basate sulla disabilità che comportano un trattamento meno favorevole per le persone disabili senza poter essere giustificato da giusti motivi) sia la discriminazione indiretta (barriere che impediscono l’accesso a un servizio senza un’adeguata giustificazione).»

Pertanto, le spiegazioni descrivono la “discriminazione” allo stesso modo della nozione di disuguaglianza ai sensi dell’art. 2 par. 2 LDis. Perché allora usare due termini diversi?

- Ma poi, nella frase seguente: “Il divieto di discriminazione si applica a tutti i fornitori che forniscono servizi destinati al pubblico. Sul piano materiale, questa disposizione corrisponde all’attuale situazione giuridica”. **L’attuale situazione giuridica riduce il concetto di discriminazione a un comportamento intenzionale, particolarmente offensivo** (così il Tribunale federale in merito all’art.

³⁰ Message LDis (n. **Errore. Il segnalibro non è definito.**), p. 1780.

³¹ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 23.



6 LDis, a questo proposito cap. 2). Quindi ancora non è la stessa cosa della disuguaglianza ai sensi dell'art. 2 par. 2 LDis? **E ancora non più di prima?**

- Ma allora a che **serve introdurre un diritto ad un accomodamento ragionevole, se la discriminazione** che apre questo diritto ad un accomodamento ragionevole non può essere rilevata, a causa di una nozione di discriminazione troppo ristretta? Oppure si tratta già di una disuguaglianza (ai sensi dell'art. 2 cpv. 2 LDis?) che fa sorgere il diritto a una soluzione ragionevole (cfr. il testo dell'art. 6 cpv. 2 e dell'art. 8 cpv. 2), AP-LDis). Vedi anche le spiegazioni: ³² «un nuovo par. 2 mira a introdurre l'obbligo di prevenire, ridurre ed eliminare le disuguaglianze attraverso soluzioni ragionevoli. Si tratta di accordi volti a rendere possibile l'accesso ai servizi o la fruizione degli stessi.» **Ma allora perché attaccarsi alla nozione di “discriminazione” di cui al paragrafo 1?**

- Inoltre, anche le spiegazioni contenute nella relazione illustrativa, che suggeriscono **uno stretto collegamento tra la nozione di discriminazione e quella di attacco alla personalità nel diritto civile**, rischiano di contribuire ad **un'interpretazione restrittiva**.³³ Una persona sorda a cui viene rifiutato l'accesso all'interpretazione nella lingua dei segni o una persona ipovedente che non può utilizzare un sito web a causa del mancato rispetto dei requisiti tecnici **probabilmente non sono lese nella loro personalità ai sensi dell'art. 28 CC**.

La bozza preliminare non ridurrà né eliminerà le effettive disuguaglianze nell'accesso ai servizi forniti dai singoli o nei rapporti di lavoro di diritto privato. Al contrario, esiste il **serio rischio** che l'incertezza giuridica sopra menzionata **non cambi nulla dell'attuale pratica intollerabile**.

L'avant-projet ne réduira pas ou n'éliminera pas les inégalités effectives dans l'accès aux prestations fournies par de particuliers ou dans les rapports de travail de droit privé. Il existe au contraire un **risque sérieux** que l'insécurité juridique évoquée plus haut ne **change rien à la pratique intolérable actuelle**.

4.2.3 Due soluzioni possibili

Per correggere l'insufficienza concettuale della LDis, abbiamo a disposizione due soluzioni:

Variante 1: la soluzione più semplice, adeguata e praticabile consiste **nell'uniformare la terminologia**, come già fanno i **Cantoni di Basilea Città, Basilea Campagna e Vallese**. Rinunciano nella loro legislazione all'uso parallelo di due nozioni diverse e utilizzano un'unica terminologia (“disuguaglianza”) sia per gli obblighi a cui sono soggette le autorità sia per quelli a cui sono soggetti i singoli individui. Dallo sguardo alla

³² Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 23.

³³ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 12 : « En ce qui concerne la protection matérielle contre la discrimination, l'avant-projet s'appuie sur les dispositions du droit privé et du droit du travail en matière de protection de la personnalité. L'interdiction explicite de la discrimination dans la LDis doit contribuer à préciser la portée de cette protection, qui n'est pas toujours suffisamment claire, du moins pour les personnes qui veulent faire valoir leurs droits. Cet ajout est par ailleurs indispensable pour imposer une obligation de procéder à des aménagements raisonnables, en plus de l'interdiction de discrimination existante ».



legislazione cantonale emerge chiaramente che **la terminologia utilizzata non è rilevante. Ciò che è essenziale è che sia concepito in modo uniforme e che il suo contenuto sia definito ai sensi dell'art. 2, par. 3, e dell'art. 5 CDPD.**

Per la revisione della LDis, ciò significherebbe una revisione completa e una standardizzazione della terminologia utilizzata nella legge. In particolare, sarebbe necessario sostituire la **nozione di discriminazione con quella di disuguaglianza** di cui agli artt. 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b e 11. L'art. 2 LDis dovrebbe essere radicalmente adattato (allineamento della definizione di disuguaglianza secondo LDis con la definizione di discriminazione secondo l'art. 2 cpv. 3 RDPD). La legge regolerebbe così in modo uniforme – conformemente al suo titolo – l'eliminazione delle *disuguaglianze che colpiscono* le persone con disabilità. La nozione di discriminazione verrebbe eliminata e non sarebbe quindi necessario definirla. Applicare la nozione di disuguaglianza ai servizi forniti dai privati e ai rapporti di lavoro di diritto privato renderebbe la legge più **chiara**. Il livello di tutela finora limitato nei rapporti di diritto privato verrebbe ampliato e allineato a quello dei rapporti di diritto pubblico. La questione **della portata dell'obbligo** è risolta dal **principio di proporzionalità**.

Variante 2: Se – contrariamente alla nostra opinione – non si seguisse l'approccio sopra delineato (variante 1), sarebbe necessario **almeno introdurre una definizione del concetto di discriminazione a livello di legge**. Come accennato in precedenza, la definizione della **nozione di discriminazione a livello di ordinanza non è in ogni caso autorizzata dalla Costituzione**. La definizione dovrebbe corrispondere alla nozione di discriminazione nel diritto internazionale pubblico ai sensi dell'art. 2 par. 3 CDPD. Art. 2 LDis dovrebbe essere integrato con un paragrafo aggiuntivo.

Lo svantaggio di questa soluzione (variante 2) risiede nel fatto che la giurisprudenza ha già stabilito un'interpretazione restrittiva della nozione di discriminazione ai sensi della LDis e che potrebbe continuare ad avanzare verso tale definizione, anche se con una definizione più precisa e è stata introdotta nella legge una definizione più ampia³⁴. In altri termini, in giurisprudenza è già avvenuta una problematica differenziazione di una seconda nozione, più restrittiva, di discriminazione rispetto alla nozione di diritto costituzionale e di diritto internazionale. È dubbio che questi concetti possano essere nuovamente riuniti nella pratica mediante un adeguamento legislativo.

4.2.4 Disposizioni ragionevoli

L'introduzione dell'obbligo per i singoli di adottare **misure ragionevoli va accolta con favore**. Art. 12a AP-LDis si riferisce alla ponderazione degli interessi prevista dall'art. 11, par. 1, LDis. Tuttavia, questa disposizione si riferisce ancora una volta alle “disuguaglianze” e non alla “discriminazione”. Non è dunque chiaro in che misura l'art. 11 par. 1 LDis deve essere applicato alla “discriminazione” in questione tra individui. Inoltre, come abbiamo già accennato (cap. 4.2.2), l'art. 6, par. 2, e dell'art. 6a, par. 2 AP-

³⁴ Il ne serait pas clair en quoi la notion d'inégalité selon l'art. 2 par. 2 LDis et une notion de discrimination qui s'inspire de l'art. 2 par. 3 CRPD se distinguent.



LDis e contengono, secondo il progetto preliminare, la nozione di “disuguaglianza”, contrariamente al par. 1. Il rapporto tra il par. 1 et par. 2 sembra quindi oscuro. Certamente la relazione esplicativa relativa ai servizi forniti dai privati si esprime così al riguardo: “Il rifiuto di soluzioni ragionevoli nel caso concreto può costituire una discriminazione. »³⁵. Una interpretazione sistematica dell'art. 8, par. 4, e dell'art. 8a, par. 4 AP-Legge sulla disabilità porta anche a questo risultato. Tale intenzione dovrebbe, peraltro, trovare espressa espressione nel dettato dell'art. 6, par. 2, e dell'art. 6a, par. 2, AP-LDis **Questi problemi verrebbero risolti anche mediante l'introduzione di una terminologia uniforme**. Nella misura in cui il concetto di discriminazione venisse comunque mantenuto (variante 2), diverse incoerenze concettuali dovrebbero ancora essere eliminate. In particolare, occorre aggiungere un secondo periodo all'art. 6, par. 2, e dell'art. 6a, par. 2, AP-Legge sulle disabilità, al fine di chiarire la situazione: “Il rifiuto di soluzioni ragionevoli costituisce discriminazione ai sensi del par. 1”.

Il rapporto tra il par. 1 dell'art. 6 et par. 3, AP-LDis dovrebbe apparire espressamente nel testo. Ciò potrebbe essere fatto ad esempio aggiungendo alla prima frase: “I servizi offerti in forma digitale devono rispettare gli standard informatici internazionali e nazionali per quanto riguarda l'accessibilità per le persone con disabilità, altrimenti si tratta di discriminazione ai sensi del par. 1”.

4.3 Rapporti di lavoro (art. 3 lett. g 6a e 8a AP-Legge sulla Parità)

Finora il campo di applicazione della LDis in materia di lavoro era limitato ai rapporti di lavoro secondo la legge sul personale federale. Secondo l'AP la legge deve ora applicarsi anche ai rapporti di lavoro secondo il Codice delle obbligazioni nonché ai rapporti di lavoro di diritto pubblico secondo il diritto cantonale e comunale, come già avviene ai sensi dell'art. 2 LPar. Questo adattamento è **urgente e benvenuto** considerati i gravi problemi che le persone con disabilità devono affrontare nel mercato del lavoro.³⁶ Costituisce un contributo all'attuazione delle raccomandazioni finali del Comitato CDPD.³⁷

Tuttavia, **l'impatto reale di questa estensione del campo di applicazione sulla vita delle persone con disabilità dipenderà in gran parte dalla definizione di discriminazione**. Mantenendo l'uso parallelo delle nozioni di disuguaglianza e discriminazione nel campo del lavoro e rifiutando di definire la nozione di discriminazione (vedi 4.2), è grande il rischio che nulla o quasi cambi nel quo care delle persone. con disabilità interessate.

A ciò si aggiunge l'assenza di effettivi obblighi giuridici oggettivi, come già accennato al cap. 4.1. In particolare, l'AP-LDis non contiene misure volte a rendere il mercato del lavoro in generale più accessibile alle persone con disabilità. Le proposte di adeguamento dell'art. 13, par. 1 e 1bis sono di natura cosmetica. Cosa dovrebbe fare concretamente la Confederazione in qualità di datore di lavoro per garantire pari opportunità alle persone con disabilità? Come misuriamo che abbia raggiunto questo obiettivo?

³⁵ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 24.

³⁶ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), p. 86 et suivantes.

³⁷ Comité de la CRB, Recommandations finales (n. 1), points 12 et 52 b.



Chi lo controlla? Quali risorse sono disponibili a questo scopo? E che dire dei rapporti di lavoro di diritto privato, cantonali e comunali?

Come possiamo garantire che le persone con disabilità che necessitano di assistenza personale, di interpretazione nella lingua dei segni, di traduzione in lingua scritta o in un linguaggio di facile comprensione per svolgere un lavoro, ad esempio, possano farne richiesta? **Lo strumento di accomodamento ragionevole non sarà in grado di risolvere questo problema caso per caso:** al più tardi, al momento dell'esame della proporzionalità, un tribunale giungerà probabilmente alla conclusione che l'assistenza non può essere garantita. A questo proposito, **la revisione della LDis dovrà essere accompagnata da un adeguamento della LAI.**

Al di là di quanto disposto dall'art. 13 AP-LDis, deve esserci un **obbligo chiaro e fondamentale per la Confederazione** di adottare tutte le misure legislative adeguate per garantire che le persone con disabilità abbiano **pari accesso alle attività retribuite nel mercato ordinario del lavoro**, anche attraverso le necessarie misure di sostegno e adattamento. Inoltre, la Confederazione dovrebbe essere tenuta in particolare a elaborare, in collaborazione con i Cantoni, **piani pluriennali volti ad aumentare gradualmente l'attività adeguatamente retribuita nel mercato del lavoro ordinario** per le persone attualmente con disabilità, disoccupate o che lavorano in un'istituzione ai sensi del termine dell'art. 3, par. 1, lascia. a o c LIPPI. Misure adeguate a questo scopo **sono obiettivi, programmi di incentivi, riallocazione di risorse, sussidi salariali ai datori di lavoro** e altri incentivi, comprese misure specificamente mirate ad aumentare l'attività professionale delle donne in situazione di disabilità.

4.4 Servizi (art. 6 et 8 AP-Legge sulla Parità)

La revisione mira a rafforzare la tutela delle persone con disabilità quando utilizzano servizi accessibili al pubblico. Anche questo è **urgente** (vedi cap. 2), per questo sosteniamo questo obiettivo. In effetti, le normative in vigore hanno come conseguenza che le persone con disabilità fisiche, uditive, visive, mentali o psicologiche continuano a **confrontarsi con discriminazioni in tutti gli ambiti della vita**. Nella maggior parte dei casi, **non è perché vogliamo escluderli intenzionalmente e maliziosamente**. Il motivo è spesso che, quando si progetta e si offre un servizio, **ci si dimentica che la disabilità esiste**. Oppure non sappiamo quali condizioni debbano essere soddisfatte affinché un servizio possa essere utilizzato da persone con disabilità. Le ragioni per cui la normativa proposta probabilmente non raggiungerà l'obiettivo di una migliore tutela delle persone con disabilità per quanto riguarda l'accesso ai servizi destinati al pubblico sono state spiegate nel cap. 4.2.

A ciò si aggiunge il fatto che la **protezione contro la discriminazione come correttivo nei singoli casi non è sufficiente a garantire** l'obiettivo di una partecipazione paritaria e autonoma delle persone con disabilità alla vita sociale (su questo argomento si veda in generale la sezione 4.1). Certamente, ex art. 14 AP-LDis, l'obbligo della Confederazione in materia di accessibilità e comunicazione si concretizza rispetto alla disposizione esistente, il che può essere accolto con favore. Tuttavia, la dimensione giuridica oggettiva e quella soggettiva di tale obbligo non sono chiaramente distinte (par. da 1 a 3). **Inoltre, mancano obiettivi concreti e strumenti di controllo.**



Al fine di garantire che le persone con disabilità possano fruire dei servizi accessibili al pubblico in modo equo ed autonomo, resta l'obbligo di legge oggettiva, anche per i singoli, di adottare misure architettoniche, tecniche e necessarie per garantire che i loro servizi e la loro comunicazione siano accessibili alle persone con disabilità.

4.5 La proposta relativa al diritto di ricorso delle associazioni (art. 9 AP-LPH)

La proposta formulazione **dell'art. 9 LDis va respinta sotto diversi aspetti e necessita di un urgente adattamento**. La proposta **limiterebbe** in definitiva in **larga misura** il diritto di ricorso **delle associazioni e il diritto di agire in giudizio** (di seguito, per semplicità, "diritto di ricorso delle associazioni") delle organizzazioni di persone con disabilità e **renderebbe impossibile l'esercizio della quasi totalità dei diritti "diritto di ricorso" previsto dalla legge vigente** (art. 9 cpv. 3 LDis). Ciò rischia di **eliminare uno strumento di controllo dell'attuazione della LDis che si è dimostrato efficace e che è essenziale**.

4.5.1 paragrafo 1

Innanzitutto, è opportuno accogliere con favore la seguente formulazione del par. 1: «Le associazioni e gli altri organismi autorizzati dai loro statuti o dai loro atti costitutivi alla difesa degli interessi delle persone con disabilità possono, in nome proprio, agire (...)» Vengono soppressi i criteri relativi all'importanza dell'organizzazione a livello nazionale, ai dieci anni di esistenza dell'organizzazione nonché al gran numero di persone (potenzialmente) colpite dalla disuguaglianza contestata. Questa formulazione può contribuire a rafforzare il diritto di ricorso delle associazioni. Va notato che, a differenza della versione francofona, nella versione tedesca manca un supplemento per le altre forme di organizzazione che non hanno «statuti» secondo il diritto associativo.

Dobbiamo invece **respingere assolutamente** la seguente formulazione de l'paragrafo 1: **"agire per far valere una violazione** (in tedesco: «Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen»). Non si capisce perché il «diritto di ricorso delle associazioni debba essere limitato agli attacchi alla personalità. **I diritti di ricorso» sanciti dall'articolo 9, paragrafo 3, LDis non riguardano generalmente gli attacchi alla personalità: quindi, anche in caso di violazione manifesta delle prescrizioni tecniche**, le organizzazioni di persone con disabilità **difficilmente potrebbero ricorrere più**. Ad esempio, la costruzione di una fermata dell'autobus che non soddisfa gli standard di accessibilità non lede la personalità di una persona su sedia a rotelle o di una persona con disabilità visiva o uditiva. Allo stesso modo, per quanto riguarda i **servizi forniti da privati e rapporti di lavoro**, la limitazione degli attentati alla personalità fa sì che in molti casi di discriminazione venga meno **la legittimazione ad agire in giudizio, poiché l'attentato alla personalità nel diritto civile è definito in modo più restrittivo rispetto alla nozione di discriminazione**. L'attuale revisione del codice di procedura civile in materia di azioni collettive ai sensi **dell'art. 89 CPC persegue** anche l'obiettivo di **non limitare** più il diritto di azione collettiva agli attentati alla personalità. È proprio in ragione di questa limitazione **degli attentati alla personalità** che l'azione collettiva ex art. 89 CPC non ha acquisito rilevanza nella pratica. Secondo la relazione illustrativa, la revisione della LDis vuole certamente ispirarsi al

progetto di revisione del CPC³⁸, ma, contrariamente all'obiettivo di quest'ultimo, riduce il diritto di ricorso delle associazioni alle costellazioni in cui la personalità di sono colpite le persone con disabilità. Inoltre, l'espressione "proporre un'azione" di cui all'art. 1 è troppo restrittivo: il "diritto di ricorso" ex art. 9 par. 3 lett. b-d non sono diritti di azione di diritto civile.

Proposte di adattamento del paragrafo 1

Nella versione in lingua italiana:

«Le associazioni e le altre organizzazioni autorizzate dai loro statuti o dai loro atti costitutivi a difendere gli interessi delle persone con disabilità possono, a proprio nome, far valere i diritti soggettivi previsti da questa legge».

4.5.2 paragrafo 2

Nessuna modifica.

4.5.3 paragrafo 3

L'obiettivo dell'adeguamento dell'art. 9 par. 3 è da accogliere favorevolmente. Approviamo in particolare il principio di autorizzazione dell'azione riparativa collettiva. A questo proposito, sembra opportuno fare riferimento anche al CPC a causa della complessità della normativa discussa nel contesto della revisione ancora pendente del CPC.

5. Riconoscimento e promozione delle lingue dei segni (sezione 3a AP-Legge sulla disabilità)

Con la revisione parziale della LDis il Consiglio federale vuole anche rispondere a un mandato del Parlamento e promuovere giuridicamente la lingua dei segni e la cultura ad essa collegata. Le lingue dei segni sono **simbolicamente riconosciute** dalla Confederazione in AP-LDis. **Non sono previste misure concrete e vincolanti di promozione linguistica a sostegno dell'apprendimento, dell'esperienza e dello sviluppo delle lingue** dei segni in quanto lingue di una minoranza linguistica e culturale. Ci riferiamo alla posizione assunta dalla Federazione Svizzera dei Sordi.

6. Rafforzare le istituzioni e le organizzazioni

6.1 Coinvolgimento delle organizzazioni delle persone con disabilità

Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, della CDPD, la Svizzera è tenuta, **nell'elaborare leggi che riguardano le persone con disabilità, a consultarle attentamente** attraverso **le organizzazioni** che le **rappresentano** e a **coinvolgerle attivamente**. Questa partecipazione deve avvenire il più presto possibile, in modo che le competenze, i suggerimenti e le reazioni delle persone con disabilità possano essere effettivamente presi

³⁸ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 28.

in considerazione e avere un impatto.³⁹ Contrariamente a quanto ritiene la Confederazione⁴⁰, l'organizzazione di una procedura di consultazione non adempie a questo obbligo derivante dalla CDPD. Sicuramente **la procedura di consultazione** è uno strumento collaudato per coinvolgere la società civile in Svizzera. Tuttavia, ciò avviene in un momento in cui il progetto legislativo è già così avanzato concettualmente (senza tener conto delle preoccupazioni delle persone con disabilità) che non è possibile apportare **adeguamenti fondamentali senza ritardi significativi**.⁴¹ In questa fase è quindi già persa la possibilità di integrare i bisogni e le competenze specifiche delle persone con disabilità nel progetto preliminare. Allo stesso modo, il **Comitato delle Nazioni Unite ha criticato**, durante la sua revisione della Svizzera nel 2022, la **manca di coinvolgimento** delle persone con disabilità attraverso le organizzazioni che le rappresentano, in particolare nei processi legislativi. Ha **raccomandato** di rafforzare i meccanismi per garantire una **consultazione efficace**, in particolare durante la stesura della legislazione⁴². Ciò implica contattare, consultare e coinvolgere in modo sistematico e aperto in modo tempestivo le organizzazioni delle persone con disabilità.⁴³

Contrariamente ai suoi obblighi ai sensi della CDPD e nonostante le critiche del Comitato delle Nazioni Unite, **la Confederazione non ha effettuato consultazioni approfondite** con le persone con disabilità e le organizzazioni che le rappresentano durante **lo sviluppo di questo AP-LDis**, né ha garantito la **loro partecipazione attiva**. Le organizzazioni delle persone con disabilità sono state consultate prima della procedura di consultazione solo per quanto riguarda l'analisi dell'impatto del regolamento (effetti della revisione parziale)⁴⁴. **Non ha avuto luogo alcuna consultazione o coinvolgimento** sul progetto preliminare stesso (ad esempio portata e contenuto della revisione parziale, contenuto e formulazione delle diverse disposizioni).

Tuttavia, già oggi in Svizzera esistono esperienze e alcuni buoni esempi di come si sarebbero potute organizzare e realizzare consultazioni approfondite e un coinvolgimento attivo durante l'elaborazione di un progetto preliminare – e quindi già prima che abbia luogo la procedura di consultazione. I **Cantoni di Basilea Città, Basilea Campagna e Vallese** hanno organizzato molto presto **tavole rotonde con le persone con disabilità e le loro organizzazioni** nell'ambito dell'elaborazione delle leggi cantonali sull'uguaglianza delle persone con disabilità. Il **Cantone di Ginevra** ha addirittura organizzato **più di 20 workshop con le persone con disabilità e le loro organizzazioni** sui diversi temi del diritto cantonale sull'uguaglianza delle persone con disabilità. Sarebbe stato possibile attingere a questa esperienza esistente durante lo sviluppo di questo AP-LDis. In particolare, sarebbe stato possibile trarre ispirazione dall'approccio di questi Cantoni e discuterne con loro. Questi Cantoni hanno dimostrato che una con-

³⁹ Nations unies, Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale n° 7 (2018), para. 15 (ci-après Observation générale n° 7).

⁴⁰ Réponses de la Suisse à la *List of Issues (LoI)* concernant le rapport initial de la Suisse sur la CRDPH, question 1(b), ch. 2.

⁴¹ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 16.

⁴² Comité CRPD, Recommandations finales (n. 1), paragraphes 9 et 10.

⁴³ General Comment No. 7 (n. 39), para. 21.

⁴⁴ Voir à ce sujet le rapport explicatif sur la révision proposée, p. 5, 19 et 36.



sultazione stretta e una partecipazione attiva anche prima della procedura di consultazione non solo sono possibili, ma forniscono anche **competenze** e conferiscono **legittimità** alla legge.

In questo contesto è **semplicemente incomprensibile che la Confederazione** – a differenza dei Cantoni citati – **non adempia ancora ai propri obblighi ai sensi della CDPD**, quasi 10 anni dopo la sua entrata in vigore in Svizzera e quasi due anni dopo le corrispondenti critiche del Comitato delle Nazioni Unite, e che **riveda la legge principale relativa all'uguaglianza delle persone con disabilità senza alcun coinvolgimento delle persone con disabilità**, e quindi senza tenere conto delle loro preoccupazioni e dei loro bisogni.

Rivendicazione

- L'AP-LDis deve essere rivisto in profondità, coinvolgendo da vicino le organizzazioni delle persone con disabilità. A questo scopo dovrebbe essere investito il tempo necessario, tenendo conto dell'iniziativa di inclusionione.

- La presa in considerazione delle persone con disabilità deve essere formulata in modo più concreto e vincolante nell'art. 5, par. 1, bis AP-LDis (vedi in proposito cap. 7 ad art. 5, par. 1bis).

6.2 Finanziamento delle organizzazioni di persone con disabilità

6.2.1 Fondamenti del diritto sull'assicurazione per l'invalidità

Il sostegno finanziario che la Confederazione concede alle organizzazioni di persone con disabilità si basa attualmente essenzialmente **sull'articolo 74 LAI**. Questa normativa risale ad un'epoca in cui la disabilità veniva considerata esclusivamente dal punto di vista medico e individuale. Si trattava quindi di aiutare le **persone «disabili»** finanziando il lavoro delle organizzazioni di persone con disabilità. Pertanto, secondo il tenore letterale dell'art. 74 par. 1 LAI, si tratta di «consigliare e aiutare le persone con disabilità» (lett. a), di «consigliare i parenti delle persone con disabilità» (lett. b), e di «favorire e sviluppare le competenze delle persone con disabilità nell'organizzare corsi speciali per loro» (lett. c) nonché (nuova dal 1.1.2022) «sostenere e favorire l'integrazione delle persone con disabilità» (lett. d).

6.2.2 Evoluzione dei compiti delle organizzazioni di persone con disabilità

Già nel **2000**, con l'**entrata in vigore della nuova Costituzione federale**, il campo giuridico in cui operavano le organizzazioni delle persone con disabilità si è notevolmente ampliato: si trattava ora, oltre a garantire la copertura dei bisogni vitali attraverso misure di assicurazione sociale, di **sostenere e consigliare le persone con disabilità** che **subiscono discriminazioni ai sensi dell'art. 8 par. 2 Cost.** Per effetto del mandato legislativo di cui all'art. 8 par. 4 Cost., devono essere adottate misure (in tutti gli ambiti della vita) per eliminare le disuguaglianze subite dalle persone con disabilità. I diritti delle persone con disabilità devono quindi essere sempre presi in considerazione

nello sviluppo della legislazione federale; ecco perché le organizzazioni delle persone con disabilità hanno partecipato a numerose consultazioni a partire dal 2000 con l'obiettivo di integrare questa prospettiva nella procedura legislativa.

La **LDis è entrata in vigore nel 2004**. Essendo una legge trasversale, copre **diversi temi** legati a **diversi ambiti giuridici** (in particolare diritto dell'edilizia, dei trasporti pubblici, diritto privato, diritto della formazione). Le **domande** che le persone con disabilità e le loro organizzazioni si trovano ad affrontare nel contesto dell'attuazione di questa legge sono quindi **molto varie e in gran parte ancora senza risposta**. Invece di prevedere maggiori meccanismi di controllo all'interno dell'amministrazione, il legislatore ha scelto di **affidare parte della responsabilità dell'attuazione della LDis agli stessi soggetti interessati o alle organizzazioni popolari delle persone con disabilità**, garantendo loro diritti soggettivi o utilizzando lo strumento del diritto di ricorso delle associazioni.⁴⁵

Nel 2014, infine, per la Svizzera è entrata in **vigore la CDPD**. Questa convenzione ha ripercussioni **in tutti gli ambiti della vita** e a **tutti i livelli dello Stato federale**. La sua attuazione comporta profondi cambiamenti nella società. Anche in questo caso le organizzazioni delle persone con disabilità hanno dovuto e devono continuare a **sviluppare e utilizzare le proprie competenze** per potersi assumere le proprie **responsabilità nella tutela dei diritti delle persone con disabilità in Svizzera**. Concretamente si tratta, ad esempio, di fornire consulenza alle persone con disabilità a livello giuridico. Ma anche una funzione di sostegno e controllo giuridico e politico durante l'attuazione della CDPD, ad esempio durante la procedura di rapporto dello Stato davanti alle commissioni dell'ONU, nella procedura di consultazione o nell'ambito dei lavori di gruppo della Confederazione e dei Cantoni. Non dobbiamo inoltre dimenticare di menzionare qui il diritto **dell'Unione Europea**: questo ha ricadute sui diritti delle persone con disabilità (ad esempio nel campo dei trasporti pubblici) e rende l'attuazione della CDPD ancora più complessa dal punto di vista giuridico.

Dall'entrata in vigore della legge sull'assicurazione per l'invalidità nel 1959, **l'ambito giuridico** in cui le organizzazioni delle persone con disabilità forniscono i loro servizi e assumono la loro funzione di sostegno e controllo è **quindi radicalmente cambiato**. **La sua portata e complessità non sono più paragonabili alla situazione iniziale di allora**.

6.2.3 *Finanziamenti non adeguati*

Certamente la LDis prevede **occasionalmente** la possibilità di **sostenere finanziariamente** il lavoro delle organizzazioni di persone con disabilità per quanto riguarda l'attuazione della LDis. Pertanto, oltre alle prestazioni dell'assicurazione per l'invalidità, la Confederazione può, ai sensi dell'art. 14 par. 3 lett. b LDis, "sostenere organizzazioni e istituzioni senza scopo di lucro di importanza nazionale che affrontano i problemi linguistici e di comprensione incontrati da persone con disabilità motorie, uditive o vi-

⁴⁵ Message relatif à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001 1715, p. 1781, en référence au droit de recours des associations en relation avec la p. 1784.



sive”. Secondo l'art. 16 LDis, può partecipare a “**programmi** avviati da un'organizzazione di aiuto alle persone con disabilità che opera a livello nazionale o a livello di regione linguistica, in particolare concedendo aiuti finanziari”.

Oltre a ciò, e fatta eccezione per una modifica dell'art. 74 par. 1 lasciar. d LAI dal 1.1.2022, la **base giuridica per il finanziamento del lavoro delle organizzazioni di persone con disabilità è rimasta invariata dal 1959**. Per la distribuzione dei fondi resta esclusivamente **competente l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali** ai sensi dell'art. 74LAI. Il UFPD, in quanto dipartimento della Confederazione responsabile del coordinamento dell'attuazione della CDPD e della LDis, non è coinvolto in questo processo.

6.2.4 Aggiornamento delle basi giuridiche per il finanziamento

Non senza ragione la CDPD richiede che gli Stati coinvolgano strettamente le organizzazioni delle persone con disabilità nella sua attuazione (art. 4 cpv. 3, art. 33 cpv. 3; cfr. cap. 6.1). L'esperienza dimostra che **senza questo coinvolgimento, lo Stato regolarmente non dispone delle competenze essenziali** per affrontare, in particolare nel quadro del processo legislativo, il problema della discriminazione contro le persone con disabilità alla luce della CDPD. Per poter assumere questo coinvolgimento richiesto dalla CDPD nonché i loro compiti in relazione alla CDPD, al divieto costituzionale di discriminazione e alla LDis, le organizzazioni delle persone con disabilità necessitano tuttavia di **finanziamenti adeguati**.

In questo contesto, accogliamo con favore il **desiderio del UFPD, della CDAS e dell'UFAS, espresso nel novembre 2023**, di realizzare con le organizzazioni di persone con disabilità uno “**scambio politico-strategico sugli aiuti finanziari ai sensi dell'art. 74 LAI**”. Le basi della competenza costituzionale nonché il margine di manovra necessario per una discussione fondamentale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni delle persone con disabilità e sul loro ammontare sono forniti dagli **artt. 112b par. 1 e 112c par. 2 Cost.** Ciò comprende, dal nostro punto di vista, **l'interpretazione e l'attuazione** di tali disposizioni costituzionali nonché dell'art. 74 LAI alla luce della CDPD.

Nell'ambito della revisione della LDis, è quindi opportuno creare le **basi per un finanziamento aggiuntivo** del lavoro che le organizzazioni di persone con disabilità forniscono nel quadro dell'attuazione della CDPD, art. 8 par. 2 Cost. e la LDis. Concretamente si tratta ad esempio del sostegno della Confederazione nel quadro dell'art. 4 par. 3 CDPD, sostegno alla Confederazione nell'ambito delle procedure nazionali di rendicontazione sulle convenzioni ONU relative ai diritti umani, informazione o sensibilizzazione delle persone con disabilità e del pubblico sui diritti previsti dalla CDPD (art. 8 CDPD). Sostegno finanziario ai “programmi” ai sensi dell'art. 16 LDis non copre queste esigenze.



Rivendicazione

Creazione di una base nella LDis per il finanziamento aggiuntivo del lavoro delle organizzazioni di persone con disabilità in relazione all'attuazione della CDPD, art. 8 par. 2 Cost. e della LDis.

6.3 Ancoraggio istituzionale e risorse del UFPD

Il UFPD è il punto di **contatto del CDPD** all'interno dell'Amministrazione federale (33 cpv. 1 CDPD). In conformità con l'art. 19, par. 1 dell'OH è inoltre **“competente per l'esecuzione dei compiti federali riguardanti l'uguaglianza delle persone con disabilità, nella misura in cui tali compiti non rientrano nella competenza di un'altra unità amministrativa federale. » Non c'è dubbio che il UFPD abbia saputo evolversi positivamente** negli ultimi tempi, in particolare per quanto riguarda la **politica sulla disabilità e i suoi programmi prioritari 2023-2026**. Tuttavia, due ostacoli significativi ostacolano l'efficacia delle sue attività:

- Il diritto all'uguaglianza delle persone con disabilità (CDPD, Cst., LDis) è **una materia trasversale**: riguarda tutti gli ambiti della vita, e quindi tutti i settori di attività dell'amministrazione. In quanto **servizio centrale responsabile dell'uguaglianza delle persone con disabilità all'interno dell'amministrazione federale**, il UFPD deve **collaborare strettamente con tutti i dipartimenti**. Deve essere in grado di sostenerli nell'attuazione della CDPD mettendo loro a disposizione la sua competenza e facendosi sufficientemente sentire. Attualmente, il **UFPD** è ancorato all'interno del **Segretariato Generale del DFI. L'Ufficio federale per la parità tra donne e uomini**, che svolge compiti simili nel campo della parità tra donne e uomini, è invece un **ufficio federale. Non esiste alcuna ragione oggettiva per questa distinzione nella gerarchia istituzionale**. Occorre cogliere l'occasione della revisione della LDis **per fare del UFPD anche un ufficio federale**.

- La ratifica della CDPD ha portato ad un **aumento dei compiti del UFPD**, che sono diventati anche ancora **più complessi**. Si tratta di un ambito giuridico in gran parte nuovo, con molte nuove questioni che necessitano di essere chiarite. Naturalmente non è il UFPD ad essere responsabile dell'attuazione della CDPD in tutti i settori, ma lo sono anche i **dipartimenti nei rispettivi ambiti di competenza**. L'esperienza degli ultimi dieci anni dimostra però che hanno certamente competenza nei rispettivi ambiti giuridici, ma **non specificamente per quanto riguarda le possibili conseguenze per i disabili**. È essenziale che il **UFPD disponga di risorse sufficienti per garantire e mettere a disposizione dei dipartimenti competenze specifiche relative ai diritti delle persone con disabilità** (ad esempio nel contesto dell'attuazione dell'art. 12 CDPD mediante un adattamento del CC, o di 27 CDPD mediante un adeguamento della LAI e della LIPPI).



Rivendicazione

- **Il UFPD deve diventare un ufficio federale**
- **Le risorse del UFPD devono essere aumentate** affinché possa assumere i suoi compiti legati all'attuazione della CDPD, in particolare il sostegno ad altri dipartimenti.

7. Brevi osservazioni sulle varie disposizioni della legge AP- Legge per la parità di diritti per le persone con disabilità

La legge AP sull'uguaglianza dei disabili deve, **secondo le proposte del cap. da 3 a 6, da rielaborare in profondità**. Se il Consiglio federale decidesse, nonostante le critiche delle organizzazioni delle persone con disabilità, di portare avanti sostanzialmente questo progetto, si dovrebbero prendere in considerazione le seguenti proposte di adattamento di alcune disposizioni. Dal nostro punto di vista, **anche l'attuazione delle attuali proposte non consentirebbe ancora alla revisione della LDis di apportare un reale miglioramento alla vita delle persone con disabilità in Svizzera**. Si tratterebbe sempre di un tentativo di **"rattoppare" un progetto di legge insufficiente**, invece di sottoporlo alla necessaria revisione globale e concettuale.

Articolo 1, paragrafo 2

Nella sua versione attuale, l'art. 1 LDis ("scopo") descrive sia lo scopo (par.1) che l'oggetto (par. 2) della legge. Secondo l'AP-LDis deve restare immutato lo scopo della norma, che riprende la formulazione dell'art. 8, par. 4 Cost. secondo il quale si tratta di eliminare le disuguaglianze che colpiscono le persone con disabilità.

Secondo il par. 2, le condizioni quadro stabilite dalla LDis devono *ora* facilitare la partecipazione delle persone con disabilità alla *vita sociale sulla base dell'uguaglianza* con gli altri. Oltre all'attuale elenco degli ambiti in cui la partecipazione è facilitata dalla LDis, devono *ora* essere espressamente menzionati anche l'alloggio ("nella scelta della modalità di alloggio") e i servizi ("nell'accesso alla fornitura di servizi"). Su questo argomento è opportuno fare le seguenti osservazioni:

- **In linea di principio è corretta l'evidenziazione dell'obiettivo della partecipazione paritaria e autonoma** delle persone con disabilità nell'articolo sullo scopo della LDis. Ciò consegue da un'interpretazione coerente con la CDPD del mandato legislativo di cui all'art. 8 par. 4 Cost. I cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna hanno mostrato come potrebbe essere questo nelle loro "leggi sui diritti delle persone con disabilità", o il cantone del Vallese nella sua legge sui diritti e l'inclusione delle persone con disabilità.
- La **formulazione proposta** appare tuttavia **troppo poco ponderata** rispetto alla CDPD e agli esempi cantonali citati. Manca il collegamento fondamentale



con la realizzazione dei diritti delle persone con disabilità. Inoltre, non è comprensibile la scelta dei nuovi domini da menzionare. **È difficile** sapere **quali disposizioni** della LDis o dell'AP-LDis contribuirebbero **concretamente** a **consentire alle persone con disabilità di scegliere liberamente la propria forma abitativa**. È questa la disposizione relativa agli edifici residenziali ai sensi dell'art. 3 lett. c LDis che rimane invariato e quindi, con la soglia alta di oltre 8 unità abitative, largamente inefficace (vedi al riguardo cap. 3.2)? Oppure si tratta delle nuove proposte volte a tutelare contro la discriminazione nell'utilizzo dei servizi privati (si veda su questo tema in particolare il cap. 4.2)? E perché l'accesso ai servizi è ormai espressamente menzionato come obiettivo (la LDis vigente copre già i servizi, compresi quelli forniti dai privati), ma non l'accesso ai trasporti pubblici e ai trasporti pubblici?

Proposta di adattamento

Art. 1 obiettivo

Lo scopo di questa legge è quello di realizzare i diritti delle persone con disabilità in tutti gli ambiti della vita, in particolare

a) garantire la loro uguaglianza di diritto e promuovere la loro uguaglianza di fatto; essi devono in particolare essere tutelati contro ogni forma di discriminazione [vedi definizione al cap. 4.2].

b) consentire loro di condurre una vita indipendente, di assumersene la responsabilità e di favorire la loro inclusione nella società.

c) (per introdurre il riconoscimento e la promozione delle lingue dei segni svizzere).⁴⁶

Art. 1a Scopo⁴⁷

¹ La presente legge contiene i principi materiali, i diritti soggettivi, le disposizioni procedurali, le disposizioni relative agli obblighi giuridici oggettivi per l'uguaglianza e l'inclusione delle persone con disabilità (nonché le disposizioni relative al riconoscimento e alla promozione della lingua dei segni).

² Essa è completata e concretizzata nella legislazione federale mediante disposizioni specifiche per i settori interessati. Questi devono essere interpretati ai sensi della presente legge.

Articolo 2

Secondo l'art. 2 AP-LDis, il concetto di "persona disabile" deve essere adattato (par. 1). Inoltre, il concetto di "sistemazione ragionevole" deve ora essere integrato e definito (par. 6). Deve invece rimanere immutata la nozione di disuguaglianza (art. 2 par. 2-5), mentre quella di discriminazione non è ancora definita dalla legge. Il **mantenimento**

⁴⁶ Se la sezione 3a proposta nell'AP est mantenuta.

⁴⁷ Ispirata dal §2 par. 1 e 2 BRG BL.

di questa **doppia terminologia** costituisce uno dei **maggiori difetti del progetto preliminare** (vedi su questo argomento cap. 4.2). Solo par. 1 e 6 proposti vengono discussi di seguito.

paragrafo 1

Secondo le spiegazioni dell'AP-LDis, ⁴⁸ l'art. 2, par. 1, deve modificare la definizione di "persona con disabilità" e allinearla alla definizione della CDPD. La nuova definizione dovrà esprimere più precisamente "l'interazione tra le condizioni personali della persona disabile e gli ostacoli presenti nel suo ambiente". ⁴⁹ **L'adeguamento deve essere approvato in linea di principio**, con le seguenti osservazioni:

- Con riferimento alla versione francese: gli aggettivi proposti sono "fisico" (deve sostituire "corporeo" secondo la LDis finora in vista della standardizzazione con la CDPD), "mentale" (LDis fino ad ora), "psichico" (LDis fino ad ora), "intellettuale" (AP-LDis) e "sensoriale" (AP-LDis). Il termine "intellettuale" è usato anche nell'art. 1, par. 2, CDPD. Ma nel senso di deficienza "mentale", o incapacità "mentale" secondo la LDis finora e la AP-LDis (vale a dire nel senso di riduzione dell'intelligenza)⁵⁰. Per "mentale", la CDPD significa "psicologico". Con i termini "psichico" e "mentale" finora utilizzati, la LDis comprende già oggi le categorie "mentale" e "intellettuale" secondo la CDPD. **È quindi difficile sapere a cosa si riferisca il termine "in-intellettuale" in questa versione linguistica.**

- In linea di principio, la creazione di categorie serve a concretizzare la nozione di disabilità, è anche coerente con la CDPD. Le spiegazioni relative al progetto LDis dovrebbero tuttavia **chiarire con precisione che i confini tra queste categorie sono labili**. Ad esempio, al di là della questione se siano di natura fisica, psicologica o sensoriale, condizioni come l'autismo o la dislessia sono chiaramente disabilità ai sensi della LDis. Inoltre, il messaggio dovrebbe chiarire che la questione dell'**origine della menomazione** - ad es. ex. nascita, predisposizione genetica o infortunio - non è rilevante per la definizione di invalidità secondo la LDis. La nozione comprende quindi in particolare le persone con carenze legate all'età.

Proposta di adattamento

Art. 2, par. 1

È considerata disabile ai sensi della presente legge qualsiasi persona con una presunta incapacità fisica, mentale, psichica, ~~intellettuale~~ o sensoriale, la cui interazione con diverse barriere può ostacolare la sua piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con altri.

⁴⁸ Spiegazioni relative à l'AP, p. 21.

⁴⁹ Spiegazioni relative à l'AP, p. 21.

⁵⁰ Il faut rappeler que l'intelligence et les instruments développés pour la mesurer sont en soi des constructions sociales.



paragrafo 6

La **CDPD** definisce il **concetto di discriminazione all'articolo 2, paragrafo 3**, che copre tutte le forme di discriminazione, inclusa "l'incapacità di fornire soluzioni ragionevoli". Secondo l'articolo 2, paragrafo 4, per "sistemazione ragionevole" si intendono "le modifiche e gli adeguamenti necessari e adeguati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, apportati, sulla base delle esigenze di una determinata situazione, per garantire alle persone con disabilità il godimento o l'esercizio, a base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali".

Il termine "**ragionevole**" deve quindi essere inteso come "appropriato" nel senso di "adattato alla persona e alla situazione concreta". Secondo il comitato CDPD, la natura "ragionevole" delle disposizioni viene valutata dopo un esame del contesto, vale a dire **un'analisi della pertinenza e dell'efficacia delle disposizioni e dell'obiettivo di eliminare la discriminazione nel caso di specie**.⁵¹ Una soluzione ragionevole richiede l'instaurazione di un **dialogo con la persona con disabilità**. Le misure devono essere sviluppate in stretta collaborazione con la persona con disabilità. Ciò corrisponde a una **concezione della disabilità basata sui diritti umani** – in contrapposizione a una concezione medica o caritativa della disabilità. **Dopo aver verificato l'adeguatezza** delle disposizioni nel caso concreto – la loro appropriatezza – occorre poi esaminarne la **proporzionalità**. **L'articolo 2, paragrafo 4, della CDPD esprime questo controllo di proporzionalità con l'espressione "nessun onere sproporzionato o indebito"**. **Importante: oltre a questo riferimento alla proporzionalità contenuto nell'art. 2, par. 4, la CDPD non contiene nessun'altra clausola di proporzionalità.**

Secondo il progetto preliminare, la LDis dovrà ora integrare e definire la nozione di accomodamento ragionevole (cfr. su questo argomento cap. 4.2.4). **Di per sé, l'integrazione della definizione è giudiziosa e merita di essere accolta con favore**. Ma poiché la sistematica della legge nel suo insieme, l'interazione delle diverse disposizioni tra loro, non è stata sufficientemente studiata, il risultato è una **costruzione difficilmente comprensibile**. In queste condizioni, è **improbabile che l'introduzione del concetto di "accomodamento ragionevole" nella LDis porti ad un effettivo rafforzamento della tutela delle persone con disabilità contro la discriminazione**. Per non sovraccaricare il quadro di risposta alla consultazione, ci limiteremo qui a delineare alcuni problemi irrisolti.

A differenza della CDPD, l'AP-LDis non definisce la nozione di discriminazione (cf. cap. 4.2). Occorre descriverne solo uno degli aspetti, ovvero l'"accomodamento ragionevole". Il concetto di discriminazione secondo la CDPD è molto

⁵¹ Comité CRPD, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Éducation, N 28.



vicino al concetto di disuguaglianza secondo l'attuale LDis (art. 2 par. 2 LDis). Già oggi è possibile, sulla base della LDis, per quanto riguarda le costruzioni, gli impianti, i trasporti pubblici nonché i servizi della comunità e delle imprese "concessionarie", che siano apportati gli adeguamenti necessari per eliminare una disuguaglianza (art. 2 capoverso 2-5 LDis, in relazione agli articoli 7 e 8 capoverso 1 e 2 LDis). L'adeguamento è effettuato solo se non è "sproporzionato" rispetto agli interessi coinvolti (art. 11 e 12 LDis).

- Qual è la differenza tra il sistema attuale, come appena descritto, e il nuovo sistema di "aggiustamenti ragionevoli", che si applicherà però solo ai datori di lavoro privati e ai fornitori privati di servizi accessibili al pubblico (art. 6, c. 2 e 6a capoverso 2 AP-LDis)?

- Come sono strutturate le diverse regole di proporzionalità? Concretamente: l'art. 2, par. 6, AP-LDis ("nessun onere sproporzionato"); art. 11 e 12 LDis; art. 12a AP-LDis?

Proposte di adattamento

- **Rinunciare all'uso parallelo delle nozioni di disuguaglianza/discriminazione**, oppure optare per l'una o per l'altra (cap. 4.2). Definirlo nel senso della **nozione di discriminazione della CDPD**, vale a dire includendo il rifiuto di soluzioni ragionevoli.

- Rinunciare al **multiplo e inutile ancoraggio del principio di proporzionalità**.

- Elaborazione, invece, di una norma che concretizzi il principio di proporzionalità. A questo proposito è **possibile trarre ispirazione dalla legge BL sui diritti delle persone con disabilità**. Il §7 di tale legge specifica gli aspetti di cui tenere conto nella ponderazione degli interessi, con riferimento a tre categorie di interessi: interessi pubblici, interessi della comunità o di privati; gli interessi della persona con disabilità interessata. Questa **regola di proporzionalità si applica anche alla questione se in un caso particolare debba essere ordinata o meno una soluzione ragionevole**.

Articolo 3, punto g

La proposta estensione del campo di applicazione è da accogliere con favore.



Articolo 5

Vedi su questo argomento cap. 4.1.

paragrafo 1

L'articolo 5, paragrafo 1 dovrebbe essere **formulato in modo molto più concreto**. In particolare, dovrebbe esprimere con maggiore chiarezza gli obblighi previsti **dall'articolo 4, paragrafi 1 e 2 della CDPD**. In particolare, è necessario garantire:

- **le misure mirano a consentire alle persone con disabilità di condurre una vita quanto più indipendente possibile e di assumersene la responsabilità.**

La progettazione delle misure non deve avere l'effetto di mantenere l'isolamento, la segregazione, la stigmatizzazione o altre forme di discriminazione nei confronti delle persone con disabilità.

- le misure **non si basano su idee preconcepite** su ciò che le persone con disabilità possono o non possono fare. Va ricordato a questo punto che, nelle sue osservazioni finali, il Comitato CDPD ha evidenziato con preoccupazione **gli stereotipi e i pregiudizi negativi che prevalgono in Svizzera.**

- le misure siano adottate in **modo continuativo e utilizzando tutti i mezzi disponibili**. Il termine "continuo" significa che le misurazioni devono essere effettuate **ripetutamente e regolarmente**; si tratta quindi di **analizzare e valutare** la situazione a intervalli regolari e di **adottare di conseguenza le misure necessarie**. Questa espressione riconosce che i diritti socioeconomici e culturali devono essere implementati progressivamente per poter essere pienamente realizzati nel tempo. Per «utilizzare tutti i mezzi a disposizione» si intende «nei limiti delle risorse a disposizione della Confederazione e dei Cantoni». Secondo la CDPD, tra **le risorse disponibili rientrano quelle che possono essere convertite, ovvero può sussistere un obbligo di trasferimento delle risorse utilizzate in modo non conforme con la CDPD**. Ciò **non esclude** la possibilità che **alcune risorse potrebbero non essere disponibili a causa di altre priorità.**

- **La Confederazione e i Cantoni motivano le misure scelte**, in particolare per quanto riguarda **le priorità**. Inoltre, deve essere stabilito un **calendario con le fasi** per l'adozione e l'attuazione delle misure. Lo stato di avanzamento delle misure deve poter essere valutato mediante **meccanismi di controllo**. Infine, devono essere disponibili risorse per l'adozione e l'attuazione delle misure. **Ove applicabile, la pianificazione richiesta può anche spiegare e giustificare l'assenza di misure**; il tribunale o l'autorità amministrativa ne terranno conto quando si tratterà di determinare, caso per caso, in che misura la comunità può essere costretta a eliminare la discriminazione.



Proposta di adattamento

Paragrafo 1

La Confederazione e i Cantoni sono tenuti ad adottare tutte le misure legislative, politiche e amministrative necessarie per raggiungere lo scopo della presente legge, ai sensi dell'articolo 1, indipendentemente dalle singole controversie.

Paragrafo 1a

Le misure devono corrispondere alla realtà delle persone con disabilità. Devono essere progettati in modo tale da consentire loro di condurre una vita quanto più indipendente possibile e di assumersene la responsabilità.

Paragrafo 1c

La Confederazione e i Cantoni devono adottare le misure necessarie in modo continuativo e con tutti i mezzi disponibili, compresa la redistribuzione delle risorse.

Paragrafo 1d

Giustificano le misure scelte, adottano un calendario, stabiliscono tappe, definiscono meccanismi di controllo

paragrafo 1^{bis}

L'inclusione nella legge dell'obbligo di coinvolgere le organizzazioni delle persone con disabilità è **in linea di principio del tutto positiva** (vedi cap. 6.1). La proposta dell'art. 5, par. 1^{bis} AP-LDis si ispira certamente all'art. 4, par. 3, CDPD. Tuttavia, mancano informazioni centrali sui requisiti che questa convenzione pone per il coinvolgimento delle organizzazioni di persone con disabilità.

Proposta di adattamento

Il paragrafo 1^{bis} a

Nell'elaborazione e nell'attuazione di misure legislative, amministrative o di altro tipo che possono avere un impatto diretto o indiretto sui diritti delle persone con disabilità, la Confederazione e i Cantoni consultano attentamente le persone con disabilità attraverso le organizzazioni che le rappresentano e le coinvolgono attivamente.

Il paragrafo 1^{bis} b

Garantiscono che la consultazione e la partecipazione avvengano in una fase iniziale, quando tutte le opzioni sono ancora aperte e può aver luogo una partecipazione effettiva.

Il paragrafo 1^{bis} c

Garantiscono l'accesso alle informazioni pertinenti, in particolare attraverso adeguate misure di sostegno e adattamento. Informano le organizzazioni consultate e coinvolte dell'esito del processo.

Il paragrafo 1bis d

Compensano le organizzazioni che rappresentano le persone con disabilità per la loro consultazione e partecipazione.

Articolo 6

paragrafo 1

Vedi su questo argomento il cap. 4.2.2.

L'intento alla base della revisione proposta è quello di **rafforzare la protezione contro la discriminazione quando si utilizzano servizi accessibili al pubblico forniti da privati**. Come abbiamo già detto più volte in questa posizione: **è importante, giusto e molto supportato da noi!** Ma le proposte dell'AP su questo tema hanno la conseguenza di complicare ulteriormente notevolmente l'errata concezione iniziale della LDis. Ciò porterà a **una grande incertezza giuridica**. In questo contesto, è **improbabile che i tribunali e le autorità svilupperanno una pratica che realmente contribuisca alla partecipazione paritaria e autonoma delle persone con disabilità alla vita sociale**.

paragrafo 2

Vedi su questo argomento il cap. 4.2.4.

Qualora venga mantenuta la nozione di discriminazione, l'articolo 6, paragrafo 2, deve essere così modificato:

Devono adottare soluzioni ragionevoli per prevenire, ridurre o eliminare le disuguaglianze che colpiscono le persone con disabilità. *Il rifiuto di soluzioni ragionevoli costituisce una discriminazione ai sensi del paragrafo 1.*

paragrafo 3

Vedi su questo argomento il cap. 4.2.4.

Qualora venga mantenuta la nozione di discriminazione, l'articolo 6, comma 3, deve essere modificato come segue:

I servizi offerti in formato digitale devono rispettare gli standard informatici internazionali e nazionali in materia di accessibilità per le persone con disabilità, altrimenti *sussiste una discriminazione ai sensi del paragrafo 1.*

Inoltre, è opportuno fare le seguenti osservazioni:

- È **molto positivo** che l'**obbligo di rendere accessibili i servizi offerti in forma digitale riguardi ora anche i privati.**
- Dobbiamo anche accogliere con favore il fatto che la legge stessa (e non l'ordinanza) menzioni l'obbligo di rispettare **gli standard informatici internazionali e nazionali.**
- È giusta la decisione di **rinunciare ad un riferimento dinamico alle norme nella LDis.** Ma è a **livello di legge**, e non di ordinanza, che è opportuno descrivere il **livello minimo che i servizi devono rispettare in termini di accessibilità alle persone con disabilità**, con particolare riguardo **all'intelligibilità delle informazioni.**
- L'ordinanza deve fare espresso riferimento allo **standard eCH-0059 e alle linee guida per l'accessibilità WCAG Web del World Wide Web Consortium W3C** riconosciute a livello internazionale.
- Infine, è **dubbio** che i due ambiti menzionati nella relazione esplicativa, vale a dire i **contratti elettronici (e-commerce)** e i **prodotti e servizi di informazione, comunicazione e transazione (prodotti e servizi TIC)**, siano **sufficienti** a garantire un'utilizzazione veramente priva di barriere i servizi necessari nella vita quotidiana. I riferimenti tra parentesi allo "shopping online" e ai "prodotti ICT" indicano una **limitazione** intenzionale a queste aree. Ciò non esclude la possibilità che importanti **strumenti bancari e assicurativi** possano **essere esclusi.** Nel messaggio **deve essere specificato che sono coperti anche gli strumenti bancari e assicurativi online.**

Articolo 6a

paragrafo 1

Vedi su questo argomento il cap. 4.2.2 e 4.3.

paragrafo 2

Vedi su questo argomento il cap. 4.2.4

Se la nozione di discriminazione viene mantenuta, l'articolo 6 bis, paragrafo 2, deve essere modificato come segue:

I datori di lavoro devono adottare soluzioni ragionevoli per prevenire, ridurre o eliminare le disuguaglianze che colpiscono le persone con disabilità. *Il rifiuto di soluzioni ragionevoli costituisce una discriminazione ai sensi del paragrafo 1.*

Articolo 8

paragrafo 3 e paragrafo 4

Dal nostro punto di vista, non possiamo che accogliere con favore e sostenere il fatto che ora ai fornitori privati di servizi accessibili al pubblico possa essere richiesto



di prevenire, ridurre o eliminare la discriminazione caso per caso. Tuttavia, non è sicuro che questa auspicata protezione più forte sarà efficace e porterà a un effettivo miglioramento dell'effettiva uguaglianza delle persone con disabilità (vedi su questo argomento cap. 4.2 con le relative proposte).

Articolo 8a

paragrafo 1

Art. 8a dovrebbe esprimere l'obbligo del datore di lavoro di **continuare ad assumere, per quanto possibile**, un lavoratore la cui disabilità si è verificata durante il rapporto di lavoro (**sistemazione ragionevole al fine di mantenere l'occupazione**). La formulazione dei paragrafi 1 e 4 al momento non garantisce sufficientemente ciò

paragrafo 2

Non si comprende perché l'AP-LDis non contenga una disposizione analoga all'art. 10 LEg. Ciò garantisce la **tutela contro il licenziamento nel caso in cui** la cessazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro senza giustificato motivo faccia seguito ad una denuncia interna all'azienda relativa a discriminazioni o al deferimento all'ufficio del lavoro, alla conciliazione o al tribunale da parte del lavoratore. Altri elementi di tutela contro il licenziamento della Legge sulla Parità, come la riduzione dell'onere della prova nel procedimento, vengono ripresi dal progetto. Si creano così **differenze all'interno di gruppi discriminati**, per le quali non vi è alcuna giustificazione.

Paragrafo 4

Vedi su questo argomento paragrafo 1.

Articolo 9

Vedi su questo argomento cap. 4.5.

Articolo 9 ter

L'aggiunta proposta va accolta con grande favore perché è di capitale importanza. **Essa dovrà essere estesa anche alle altre procedure previste dalla LDis.**



Articolo 12a

Si vedano le osservazioni e le proposte relative all'art. 2, par. 6.

In linea di principio, alle disposizioni relative alla proporzionalità dovrebbe essere aggiunto un paragrafo aggiuntivo. Ciò deve garantire che le misure e la pianificazione che la comunità o l'individuo ha (o non ha) adottato per proteggere le persone con disabilità dalla discriminazione siano prese in considerazione nella ponderazione degli interessi. Ciò per **evitare**, tenendo conto delle esperienze maturate in particolare nei settori dei trasporti pubblici e dell'edilizia, che **a 20 anni dall'entrata in vigore di una legge si possano invocare i costi di una misura troppo elevata per giustificare la rinuncia a prenderlo**. Ciò nonostante, il fatto che una considerazione tempestiva dell'accessibilità nel corso di un processo consenta di evitare successivi e costosi adattamenti.

Articolo 12b-12c e modifica della legge sulle lingue secondo II

Si fa riferimento alla posizione assunta dalla Federazione Svizzera dei Sordi.

Articolo 13, paragrafo 1 e 1^{bis}

Vedi su questo argomento cap. 4.3.

Articolo 14

Vedi su questo argomento cap. 4.4.

Articolo 20

La proposta di adeguamento dell'art. 20 LDis è di **natura puramente cosmetica**. Dobbiamo piuttosto approfittare della revisione della LDis per porre **le basi per l'attuazione dell'art. 24 della CDPD**:

- Per quanto riguarda i **settori della formazione di competenza della Confederazione** (in particolare il PF e la formazione professionale), gli obblighi giuridici oggettivi della Confederazione devono essere **fissati e concretizzati in modo vincolante** nella LDis.
- Per quanto riguarda le università, le scuole universitarie professionali e le alte scuole pedagogiche cantonali, l'art. 30 della legge federale sul sostegno e il coordinamento della formazione universitaria nello spazio universitario svizzero (legge sulla promozione e il coordinamento della formazione universitaria, LPSU, RS 414.20) deve essere completato:

Proposta di adattamento

Legge federale sul sostegno alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero (Legge sulla promozione e il coordinamento del settore universitario svizzero, LPSU, RS 414.20)

Art. 30 Condizioni di accreditamento istituzionale

¹ L'accREDITAMENTO istituzionale è concesso alle seguenti condizioni:



a. l'università o qualsiasi altra istituzione nel campo universitario dispone di un sistema di garanzia della qualità che garantisce:

(5bis) tenendo conto della tutela delle persone con disabilità contro qualsiasi discriminazione basata sulla loro disabilità e della promozione delle pari opportunità e dell'uguaglianza di fatto tra le persone con disabilità e le persone non disabili nell'esercizio delle loro funzioni.

Articolo 23

Vedi su questo argomento il cap. 3.1.

Nelle norme successive, che dovranno imperativamente integrarsi nella revisione per garantire l'attuazione di questa legge nel campo dei trasporti pubblici (su questo argomento, cap. 3.1), l'aspetto dell'**accessibilità per le persone con disabilità visiva o uditiva** dovrà essere affrontato espressamente incluso. Vent'anni di attuazione della LDis dimostrano che **troppo spesso essa viene dimenticata** e che stazioni, fermate e sistemi informativi alla clientela non possono essere utilizzati autonomamente dalle persone con disabilità sensoriali. L'obbligo di fornire informazioni ai viaggiatori **secondo il principio bidirezionale** deve essere reso di conseguenza visibile

Nota: Il testo è stato tradotto dal francese con l'ausilio di un traduttore informatico.

Inclusion Handicap
Mühlemattstrasse 14a
3007 Bern

info@inclusion-handicap.ch
www.inclusion-handicap.ch

INCLUSION
HANDICAP

Dachverband der
Behindertenorganisationen Schweiz

Association faitière des organisations
suisses de personnes handicapées

Mantello svizzero delle organizzazioni
di persone con disabilità

Vorsteherin des Eidgenössischen Departements
des Inneren

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 26. März 2024

VERNEHMLASSUNGSANTWORT

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Inclusion Handicap vertritt als Dachverband von 22 Behindertenorganisationen die Interessen der rund 1,7 Mio. Menschen mit Behinderungen in der Schweiz.¹

Gerne ergreifen wir die Gelegenheit der Vernehmlassung, um nachfolgend zur geplanten Revision des BehiG Stellung zu nehmen. Dabei handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substantiell angepasst werden. **Statt jedoch Weichen zu stellen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in unserer Gesellschaft, versucht die vorliegende Revision das BehiG zu «flicken». Sie wird mit aller Wahrscheinlichkeit nicht dazu beitragen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken. Punktuell würden die Vorschläge sogar ihre Situation verschlechtern.** Das Vorgehen ist nicht zielführend. Der Vorentwurf bedarf einer tiefgreifenden Überarbeitung, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der «Inklusionsinitiative», die im Herbst 2024 eingereicht wird. Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Freundliche Grüsse

Inclusion Handicap


Dr. iur. Caroline Hess-Klein
Leiterin Abt. Gleichstellung


Matthias Kuert Killer
Leiter Abt. Politik und Kommunikation

¹ Anzahl Menschen mit Behinderungen gemäss Bundesamt für Statistik BFS.



Inhalt

Vernehmlassungsantwort	1
Inhalt.....	2
1. Das Wesentliche in Kürze	4
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	5
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	7
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)..	7
3.1.1 <i>Frist nicht eingehalten</i>	7
3.1.2 <i>Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen</i>	8
3.1.3 <i>Korrektur Geltungsbereich verpasst</i>	9
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG).....	11
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	13
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	13
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG).....	14
4.2.1 <i>Fehlerhafte Konzeption des BehiG</i>	14
4.2.2 <i>Begriffliche Anpassung erforderlich</i>	15
4.2.3 <i>Zwei mögliche Lösungsansätze</i>	17
4.2.4 <i>Zu den angemessenen Vorkehrungen</i>	18
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG).....	18
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG).....	19
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	20
4.5.1 <i>Absatz 1</i>	20
4.5.2 <i>Absatz 2</i>	22
4.5.3 <i>Absatz 3</i>	22
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)	22
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	22
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	22
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen.....	24
6.2.1 <i>Grundlage im Invalidenversicherungsrecht</i>	24
6.2.2 <i>Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen</i>	24
6.2.3 <i>Finanzierung nicht angepasst</i>	25
6.2.4 <i>Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung</i>	26
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	26
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	28
Artikel 1, Absatz 2.....	28



Artikel 2.....	29
<i>Absatz 1</i>	30
<i>Absatz 6</i>	32
Artikel 3, Bst. g	33
Artikel 5.....	34
<i>Absatz 1</i>	34
<i>Absatz 1bis</i>	35
Artikel 6.....	36
<i>Absatz 1</i>	36
<i>Absatz 2</i>	36
<i>Absatz 3</i>	36
Artikel 6a.....	37
<i>Absatz 1</i>	37
<i>Absatz 2</i>	37
Artikel 8.....	38
<i>Absatz 3 und Absatz 4</i>	38
Artikel 8a.....	38
<i>Absatz 1</i>	38
<i>Absatz 2</i>	38
<i>Absatz 4</i>	38
Artikel 9.....	38
Artikel 9b.....	38
Artikel 12a.....	39
Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II.....	39
Artikel 13 Abs. 1 und 1 ^{bis}	39
Artikel 14.....	39
Artikel 20.....	39
Artikel 23.....	40



1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat **anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss**. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das **begrüssst und unterstützt** Inclusion Handicap sehr.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die **Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern**. Problematisch sind insbesondere die **zu enge Themenwahl** (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die **Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall** (unten Ziff. 4), zudem noch mit einem **diesbezüglich untauglichen Vorschlag** (unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum **Verbandsbeschwerderecht** würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar **deutlich verschlechtern** (unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter **keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen**, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die **Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes** (dazu Ziff. 5).

Es ist nötig und sinnvoll, den **Entwurf grundlegend zu überarbeiten**. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen **miteinbezogen werden** (dazu Ziff. 6.1). Als Dachverband und mit seiner Expertise zum Behindertengleichstellungsrecht **stellt sich Inclusion Handicap hierzu sehr gerne zur Verfügung der Bundesverwaltung**. Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der **nötigen Zeit und Sorgfalt** anzupacken, gleichzeitig auch **unter Berücksichtigung der politischen Aktualität**: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inklusions-Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.



2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK **besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK** (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).² Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Ordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die **Bundesverfassung** (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die **Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV** als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – **BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück**. So hält das Bundesgericht konstant 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.³ Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.⁴ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.**⁵

² [United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 \(nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen\).](#)

³ CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

⁴ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22.

⁵ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22 f.



Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der **Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht**.⁶ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht **Handlungsbedarf auf Gesetzesebene**.⁷ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der **Zugang zu Dienstleistungen** verbessert und der **Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis**, verstärkt wird.⁸ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt**.⁹ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.¹⁰

Der **Revisionsbedarf** des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende **Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf**, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch **bei weitem nicht gerecht**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG **muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen** werden.
- Die Revision ist **breiter zu fassen**, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die **nötige Zeit** zu investieren und es sind die **Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen**.

⁶ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 36.

¹⁰ Erläuternder Bericht, S. 40.



3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt **tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft**. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹¹ **verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte**, mit welchem u.a. eine solche Priorisierung vorgenommen werden könnte. Obschon die **«Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026»** des Bundesrates in die **richtige Richtung gehen** und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie die hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). **Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüssen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross.** Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die **erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren** handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

Beim 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 Gemeinden und Transportunternehmen sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20 Jahren** erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹²

¹¹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 6), Ziff. 8c.

¹² Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).



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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹³ Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹⁴ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.¹⁵ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁶

Der aktuell als **Überbrückungsmassnahme** angebotene **Shuttle-Dienst** ist **weder autonom noch** – aufgrund der Voranmeldepflicht – **spontan**. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser **Misstand** ist **so rasch wie möglich zu beheben** und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt** worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte¹⁷ des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel

¹³ Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

¹⁴ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁵ Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁶ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.



an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁸. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁹, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

Forderungen

Inclusion Handicap fordert, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht²⁰:

- eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030;
- eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen;
- eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen;
- eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten.

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch **verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren** (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²¹

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision.

²⁰ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

²¹ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).



Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese **Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt** worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²² Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²³ Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²⁴ Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot, dazu Ziff. 4.2).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

²² Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

²³ Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²⁴ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.



b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das **konzessionierte in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein **konzessioniertes in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Heute gilt das BehiG für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden **bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst**, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Daran würde sich auch durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG nichts ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²⁵

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Ar-

²⁵ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »



beitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁶

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁷ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁸

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁹ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Den Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist zu erweitern auf:

- bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation;
- Wohnbauten ab 4 Wohnungen;
- Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m²³⁰.

²⁶ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁷ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁸ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

²⁹ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

³⁰ So der Kanton UR.



4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht**. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das **Gesetz kaum noch zu verstehen** ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein Verbot der Benachteiligung bzw. der Diskriminierung, verbunden mit der Verpflichtung, diese 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**. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine **Korrektur im Einzelfall** zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus, als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die **allgemeine Klausel**, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (**Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG**), bleibt **auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend**. Sie **paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV**, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht an-



zunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).

- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten **im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen**. Sie bleiben **äusserst diffus und wenig verbindlich**. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht also mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen **unbedingt nötig**.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen**. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht**. Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.



Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte**. Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese andere Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.³¹

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs** in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen**: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen**. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³² sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglich).» **Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich**

³¹ BehiG-Botschaft (Anm. 12), S. 1780.

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.



wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei unterschiedliche Begriffe verwenden?

- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» **Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen** (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? **Und doch nicht mehr als bisher?**
- Aber **was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt**, wenn die **Diskriminierung** als Folge eines zu engen Begriffs **gar nicht bejaht wird**, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³³ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen». **Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?**
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine **enge Anlehnung des Diskriminierungsbegriffs an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung** nahelegen, zu einer **restriktiven Auslegung** beizusteuern.³⁴ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind **wohl kaum in ihrer Persönlichkeit im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert**.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die **ernsthafte Gefahr**, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit **an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird**.

³³ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³⁴ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»



4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der **Etablierung einer einheitlichen Terminologie**, wie sie bereits die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es **nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.**

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den **Begriff der Diskriminierung durch den Begriff der Benachteiligung** zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz **an Klarheit gewinnen**. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des **Ausmasses der Verpflichtung** wird durch den **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen der Auffassung von Inclusion Handicap – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste **zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt** werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des **Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig**. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der **Nachteil dieses Lösungsansatzes** (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe³⁵ – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar,

³⁵ Unklar bliebe, worin sich der Begriff der Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG und einen Begriff der Diskriminierung, der sich an Art. 2 Abs. 3 BRK anlehnt, unterscheiden.



ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, **angemessene Vorkehrungen** zu treffen, ist zu **begrüssen**. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der **aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption** aber **Probleme**: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen»³⁶. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. **Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben**. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei **Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG** sollte das **Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich** werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³⁷, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁸

³⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

³⁷ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 86ff.

³⁸ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12 und 52 b.



Doch **ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird.** Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im **VE-BehiG 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 1^{bis} sind **kosmetischer Art. Was konkret** muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? **Woran misst man**, ob er dieses Ziel erreicht hat? **Wer kontrolliert** das? **Welche Ressourcen** stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Kantonen und Gemeinden aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte 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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Auch das ist **dringend nötig** (siehe Ziff. 2), weshalb das **Ziel von Inclusion Handicap unterstützt**



wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung **nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert** sind. Und zwar meistens **nicht deshalb, weil man sie absichtlich, böse ausgrenzen will**. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung **vergessen wird, dass es Behinderungen gibt**. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht**, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüßen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem **fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente**.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten** verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von **Art. 9 BehiG** ist **in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen** und **bedarf dringend einer Anpassung**. Der Vorschlag würde das **Verbandsbeschwerde- und Klagerecht** (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis **weitgehend einschränken** und die **Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte»** (Art. 9 Abs. 3 BehiG) **verunmöglichen**. Es droht, dass ein **bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument** der BehiG-Umsetzung **entfällt**.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüßen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im



Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «**auf Verletzung der Persönlichkeit** von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. **Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen:** So könnten Behindertenorganisationen **sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben.** Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend **Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen** bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die **Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt**, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss **Art. 89 ZPO** verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht **nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen.** Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁹ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge zum Abs. 1

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Inclusion Handicap schlägt folgende Formulierung vor:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

³⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.



4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Er ist mit dem Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag zum Absatz 2

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere befürwortet Inclusion Handicap die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen**, welche das **Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Inclusion Handicap verweist auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.⁴⁰ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes⁴¹ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in

⁴⁰ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

⁴¹ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.



der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.⁴² Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴³ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴⁴

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der **Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG** mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen **weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug** gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴⁵ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen** durchgeführt. Der **Kanton Genf** hat sogar **mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug**

⁴² HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 16.

⁴³ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 9 and 10.

⁴⁴ General Comment No. 7 (Anm. 40), para. 21.

⁴⁵ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.



von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das **für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert**.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.

- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute im Wesentlichen **auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den **«invaliden» Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu per 1.1.2022) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind demnach bei der Weiterentwicklung der Bundesgesetzgebung stets mit zu berücksichtigen; entsprechend nehmen die Behindertenorganisationen seit 2000 an zahlreichen Vernehmlassungen Teil mit dem Ziel, diese Perspektive in den Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert



sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴⁶

Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** und auf **allen Ebenen des föderalen Staates** aus. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren, im Vernehmlassungsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «**Programmen**» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben**. **Zuständig für die Verteilung der**

⁴⁶ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.



Gelder nach Art. 74 IVG ist nach wie vor ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass **dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist**, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch **auf entsprechende Finanzierung angewiesen**.

Inclusion Handicap begrüsst in diesem Zusammenhang die **Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023**, mit den Behindertenorganisationen einen **«politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG»** zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch **Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV** gegeben. Aus der Sicht von Inclusion Handicap muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG **im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen**.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher **Grundlagen für die ergänzende Finanzierung** derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem **«für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig**,



soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das **EBGB** konnte sich zuletzt **zweifelsohne positiv entwickeln**, insbesondere mit Bezug auf die **Behindertenpolitik** und ihre **Schwerpunktprogramme 2023-2026**. **Zwei wichtige Hindernisse** beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das **EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten**. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit seiner Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das **EBGB im Generalsekretariat des EDI** verankert. Im Gegensatz dazu ist das **Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann**, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein **Bundesamt**. Es gibt **keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie**. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um **aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen**.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die **Aufgaben des EGBG gewachsen** und zudem noch **komplexer** geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern **auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten**. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch **nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen**. Es ist **unabdingbar**, dass das **EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können** (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderung

- Das **EBGB soll ein Bundesamt** werden.
- Die **Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt** werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.



7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss **im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden**. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus Sicht von Inclusion Handicap würde **selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte**. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen **ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken»**, anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden, sollen *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt werden. Hierzu folgende Bemerkungen:

- **Grundsätzlich** ist das **Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe** von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG **richtig**. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtsgesetzen»⁴⁷, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁸
- Die **vorgeschlagene Formulierung** erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch **zu wenig durchdacht**. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtsgesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtsgesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁸ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).



nachvollziehbar. Es bleibt **schleierhaft, welche Bestimmungen** des BehiG, bzw. des VE-BehiG **konkret dazu beitragen** würden, **Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen**. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage zu versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)⁴⁹

Art. 1a Gegenstand⁵⁰

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

² Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

Artikel 2

Nach Art. 2 VE-BehiG soll der Begriff «Mensch mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der «angemessenen Vorkehrung» aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das **Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit** gehört zu den **größten Mängeln des Vorentwurfs** (siehe dazu eingehend

⁴⁹ Falls der im VE-BehiG vorgeschlagene Abschnitt 3a bestehen bleibt.

⁵⁰ Inspiriert durch §2 Abs. 1 und 2 BRG BL.



Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

Absatz 1

Gemäss den Erläuterungen zum VE-BehiG⁵¹ soll in Art. 2 Abs. 1 die Definition von «Mensch mit Behinderungen» geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁵² Die **Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten**, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: *Neu* sollen neben den körperlichen, geistigen und psychischen Beeinträchtigungen auch die «**intellektuelle**» sowie die «**sensorische**» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen.⁵³ Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Beeinträchtigungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Beeinträchtigung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Beeinträchtigung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken.⁵⁴ Der Begriff der psychischen Beeinträchtigung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings **klar festgehalten** werden, dass die **Grenzen zwischen diesen Kategorien fliegend sind**. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG.

⁵¹ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵² Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵³ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁵⁴ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.



Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem **Ursprung der Beeinträchtigung** - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), «intellectuelle» (VE-BehiG) und «sensorielle» (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. incapacité «mentale» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. **Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.**
- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass **Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht** gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese **individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist**, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen **zahlreiche Barrieren aufweist**, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. **Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK.** Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den **Erläuterungen auf Deutsch nicht nachvollziehbar, bzw. falsch**: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben.» (Version d, S. 21). Die **französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher**: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.



Absatz 6

Die **BRK** definiert den **Begriff der Diskriminierung** in **Art. 2 Abs. 3**. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall**.⁵⁵ Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein **Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird**. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem **menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung** – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem **zweiten Schritt** die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesem Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵⁶ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). **An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert.** Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein **Konstrukt, das kaum zu verstehen ist**. Es ist unter diesen Umständen **unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird**. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehend Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «ange-

⁵⁵ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

⁵⁶ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.



messene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens und von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 sowie 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

Anpassungsvorschläge

- **Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung**, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des **BRK-Begriffs der Diskriminierung** definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die **unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit**.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich **mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL**. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese **Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss** oder nicht.

Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüßen.



Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste **deutlich konkreter formuliert** werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach **Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK** klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die **Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können**. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen **nicht auf vorgefassten Meinungen** darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die **in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile** hingewiesen hat.
- die Massnahmen **kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln** ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen **immer wieder und regelmässig** ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu **analysieren**, zu **bewerten** und dementsprechend die **erforderlichen Massnahmen zu ergreifen**. Dieser Ausdruck anerkennt, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK **umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können**, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, **Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist**. Dies **schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen**.
- **Bund und Kantone** die von ihnen ausgewählten Massnahmen **begründen**, insbesondere hinsichtlich der **Prioritäten**. Ausserdem muss ein **Zeitplan mit Meilensteinen** für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von **Kontrollmechanismen** bewertet werden können. Schliesslich müssen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stehen. **Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen**; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.



Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Absatz 1^{bis}

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1^{bis} a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1^{bis} b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.



Abs. 1^{bis} c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1^{bis} d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

Artikel 6

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2.

Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den **Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken**. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: **Wichtig, richtig und wird von Inclusion Handicap sehr unterstützt!** Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer **grossen Rechtsunsicherheit** führen. Es ist vor diesem Hintergrund **nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird**.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*



Zudem noch folgende Bemerkungen:

- **Sehr zu begrüßen** ist, dass die **Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst**.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die **internationalen und nationalen Informatikstandards** einzuhalten.
- Der Entscheid, **im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig**. Auf **Gesetzesebene**, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, **welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind**, insbesondere auch mit Bezug auf die **Verständlichkeit der Information**.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den **Standard eCH-0059** und die international anerkannten **Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C** zu verweisen.
- Schliesslich muss **bezweifelt** werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des **elektronischen Geschäftsverkehrs** (E-Commerce) und der **Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen** (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) **ausreichend** sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und -Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte **Beschränkung** auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass **wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen** sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass **e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint** sind.

Artikel 6a

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*



Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, **kann aus Sicht von Inclusion Handicap nur begrüsst und unterstützt werden**. Ob dieser gewollt stärkerer Schutz greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, **soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung)**, zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist **nicht nachvollziehbar**, wieso der VE-BehiG **keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet**. Dieser gewährleistet einen **Kündigungsschutz** für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden **Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen**, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Absatz 4

Siehe Abs. 1

Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

Artikel 9b

Die vorgeschlagene Ergänzung ist sehr zu begrüßen, sie ist von zentraler Bedeutung. Sie muss **auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden**.



Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen oder der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) hat zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau **vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um den Verzicht, sie zu ergreifen, zu rechtfertigen**. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 4.3.

Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist **rein kosmetischer Natur**. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen**:

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH und Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:



- a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:
- (5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der **Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung** ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser **zu oft vergessen wird**, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im **Zwei-Sinnes-Prinzip** zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.



An die Vorsteherin des
Eidgenössischen Departements des Inneren

insieme Schweiz
Aarberggasse 33
Postfach
3011 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 3. April 2024

Stellungnahme zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

insieme Schweiz ist die Dachorganisation der Elternvereine für Menschen mit einer geistigen Behinderung und setzt sich seit mehr als 60 Jahren für die Interessen der Menschen mit geistiger Behinderung und ihrer Angehörigen ein. Sie unterstützt rund 50 regionale und kantonale Unterorganisationen in der ganzen Schweiz. Die Selbsthilfeorganisation **insieme** Schweiz zählt über 8500 Mitglieder.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, Stellung zur Vernehmlassung der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) nehmen zu dürfen. Beim BehiG handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substantiell angepasst werden. Die Anpassung ist jedoch mutlos und enttäuschend. Weder in Bezug auf die Teilhabe, geschweige denn in Bezug auf die Unterstützung von selbstbestimmten Leben von Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung erfährt das BehiG eine Stärkung. Teilweise würde der Vorentwurf des BehiG die Situation der Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung sogar verschlechtern. **insieme** Schweiz fordert, dass der Vorentwurf zur Teilrevision des BehiG zurückgenommen und unter dem Einbezug von Menschen mit Behinderung und ihren Organisationen überarbeitet wird.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Freundliche Grüsse,

insieme Schweiz

Daniela Wazzau
Präsidentin

Fabian Putzing
Geschäftsführer

Schweizerische Vereinigung der Elternvereine für Menschen mit einer geistigen Behinderung
Postfach - 3001 Bern - Tel. 031 300 50 20 - E-Mail: sekretariat@insieme.ch - www.insieme.ch - Spenden PC 25-15000-6



Inhalt

1. Das Wesentliche in Kürze	1
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	2
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	4
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)	4
3.1.1 Frist nicht eingehalten	4
3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen	5
3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst	6
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	8
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	9
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	9
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung	10
4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG	10
4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich	11
4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze	12
4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen	13
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)	14
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)	15
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	15
4.5.1 Absatz 1	15
4.5.2 Absatz 2	17
4.5.3 Absatz 3	17
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)	17
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	17
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	17
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	19
6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht	19
6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen	19
6.2.3 Finanzierung nicht angepasst	20
6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung	20
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	21
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	22
7.1 Artikel 1, Absatz 2	22
7.2 Artikel 2	23
7.2.1 Absatz 1	23
7.2.2 Absatz 6	25

7.3	Artikel 3, Bst. g	27
7.4	Artikel 5	27
7.4.1	Absatz 1	27
7.4.2	Absatz 1bis	28
7.5	Artikel 6	29
7.5.1	Absatz 1	29
7.5.2	Absatz 2	29
7.5.3	Absatz 3	29
7.6	Artikel 6a	30
7.6.1	Absatz 1	30
7.6.2	Absatz 2	30
7.7	Artikel 8	31
7.7.1	Absatz 3 und Absatz 4	31
7.8	Artikel 8a	31
7.8.1	Absatz 1	31
7.8.2	Absatz 2	31
7.8.3	Absatz 4	31
7.9	Artikel 9	31
7.10	Artikel 9b	31
7.11	Artikel 12a	31
7.12	Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II	32
7.13	Artikel 13 Abs. 1 und 1bis	32
7.14	Artikel 14	32
7.15	Artikel 20	32
7.16	Artikel 23	33

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat anerkannt, dass das Behindertengleichstellungsgesetz BehiG überarbeitet werden muss und hat am 10. März 2023 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für eine Teilrevision des BehiGs zu erarbeiten. **insieme** Schweiz begrüsst dieses Vorhaben sehr, hat sich die Schweiz doch verpflichtet die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK; SR 0.109) umzusetzen.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die Realität von Menschen mit Behinderungen **nicht** verändern. Problematisch sind die zu enge Themenwahl (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, vgl. unten Ziff. 3), die Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall (vgl. unten Ziff. 4), zudem noch mit einem diesbezüglich untauglichen Vorschlag (vgl. unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum Verbandsbeschwerderecht würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen zudem deutlich verschlechtern (vgl. unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes (dazu Ziff. 5).

insieme Schweiz fordert den Bundesrat deshalb auf den vorliegenden Vorentwurf grundlegend zu überarbeiten. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen miteinbezogen werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine Verknüpfung der relevanten Rechtsgrundlagen und deren zielgerichtete Überarbeitung wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verankern, **müssen diese bei der Erarbeitung über die sie vertretenden Organisationen miteinbezogen werden** (vgl. dazu Ziff. 6.1). Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der nötigen Zeit und Sorgfalt anzupacken, gleichzeitig auch unter Berücksichtigung der politischen Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Verordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.⁴

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22 f.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12.

Handlungsbedarf auf Gesetzesebene.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Dienstleistungen verbessert und der Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der Revisionsbedarf des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch bei weitem nicht gerecht, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen werden.
- Die Revision ist breiter zu fassen, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die nötige Zeit zu investieren und es sind Menschen mit einer Behinderung und ihre Organisationen einzubeziehen.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte. Obschon die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrates in die richtige Richtung gehen und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Teilrevision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der thematische Fokus zu eng, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

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 sogar noch angepasst: Eine Anpassungsfrist von 20 Jahren erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als angemessen.¹¹

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:

Im Eisenbahnverkehr entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind lediglich 61 % der Stationen. Noch viel prekärer ist die Lage beim Busverkehr:

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 6), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahnhaltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3

Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist lediglich 33 % der Bushaltestellen den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht weiterhin Handlungsbedarf.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als Überbrückungsmassnahme angebotene Shuttle-Dienst ist weder autonom noch – aufgrund der Voranmeldepflicht – spontan. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser Missstand ist so rasch wie möglich zu beheben und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den am ausführlichsten geregelten Bereich und einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 *Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen*

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt».¹⁷ Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein falsches Signal an die Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend unverständlich ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen.

¹³Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁷Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

Forderungen

Die BehiG-Revision soll punkto ÖV folgende Massnahmen vorsehen:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten
- Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.¹⁹

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²⁰ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1

¹⁹ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit. e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²⁰ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²¹ Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²² Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das ~~konzessionierte~~ **in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein ~~konzessioniertes~~ **in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

²¹ Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²² In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²³

Erschwerend kommen die hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten (9 Wohnungen und mehr) und Bauten mit Arbeitsplätzen (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁴

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der Begriff der Anlage gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁵ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁶

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁷ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von

²³ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

²⁴ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁵ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁶ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33

²⁷ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m zu erweitern.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das Gesetz kaum noch zu verstehen ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine Korrektur im Einzelfall zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüessen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen unbedingt nötig.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen. Dies liegt bereits an der ungenügenden begrifflichen Konzeption des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht. Insgesamt resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Bekannt sind nur zwei Gerichtsurteile zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.²⁸

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption wird auch die begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) ins Leere laufen: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG²⁹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die

²⁸ BehiG-Botschaft (Anm. 12), S. 1780.

²⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?

- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³⁰ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?

Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³¹ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich an- gepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das

³⁰ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungs- rechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüßen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen.»³². Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wort- laut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³³, dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁴

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger objektivrechtlicher Verpflichtungen, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt von Menschen mit Behinderungen, die

³³ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 86ff.

³⁴ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12 und 52 b.

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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel des VE-BehiG unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bössartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüssen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüssen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation,

des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁵ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Es wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapée peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere wird die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage befürwortet. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG symbolisch anerkannt. Es sind keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, welche das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Deshalb wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁶ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes³⁷ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können.³⁸ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend kritisierte auch der UNO-Ausschuss bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den mangelnden Einbezug von Menschen mit Behinderungen

³⁶ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

³⁷ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz.2.

³⁸ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 16.

über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er empfahl, die Mechanismen zu stärken, um eine wirksame Konsultation unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.³⁹ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴⁰

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat der Bund bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴¹ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden keine Konsultationen und kein Einbezug statt.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen durchgeführt. Der Kanton Genf hat sogar mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch Expertise einbringen und dem Gesetz Legitimität verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist schlicht unverständlich, dass der Bund – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – seiner Verpflichtung aus der BRK bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch nicht nachkommt und ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

³⁹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 9 and 10.

⁴⁰ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴¹ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den

«invaliden» Personen zu helfen. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre 2000, mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das BehiG in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es verschiedene Themen, die in unterschiedlichen Rechtsgebieten verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet sind die Fragen, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴²

Schliesslich ist 2014 die BRK für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in sämtlichen Lebensbereichen aus und auf allen Ebenen des föderalen Staates. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre Expertise so aufzubauen und einzusetzen, dass sie in der Lage sind, ihre Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das EU-Recht darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des

⁴² Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, grundlegend verändert. Seine Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG punktuell die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung finanziell zu unterstützen. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «Programmen» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit Finanzhilfen, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist nach wie vor ausschliesslich das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Es wird in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023 begrüsst, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht der Organisationen muss es auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Organisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die BRK-Anlaufstelle innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine Querschnittsmaterie: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EBGB gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können.

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

7.1 Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden soll *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetze»⁴³, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist

⁴³ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)

Art. 1a Gegenstand

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

²Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

7.2 Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

7.2.1 Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁴⁴ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Mensch mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit

⁴⁴ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁴⁵ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen⁴⁶. Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁴⁷. Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken. Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.
- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellectuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.

⁴⁵ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁴⁶ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁴⁷ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

7.2.2 Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Sie hält ausdrücklich fest. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «angemessen» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall⁴⁸. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung.

⁴⁸ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁴⁹ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert. Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

⁴⁹ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3: «angemessene Massnahmen» ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2: «angemessene Vorkehrungen», ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtgesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss oder nicht.

7.3 Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüßen.

7.4 Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

7.4.1 Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.
- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen

der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.

- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

7.4.2 Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

7.5 Artikel 6

7.5.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

7.5.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.5.3 Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und – Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

7.6 Artikel 6a

7.6.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

7.6.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.7 Artikel 8

7.7.1 Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

7.8 Artikel 8a

7.8.1 Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

7.8.2 Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

7.8.3 Absatz 4

Siehe Abs. 1

7.9 Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

7.10 Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung sehr zu begrüßen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

7.11 Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden,

dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

7.12 Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

7.13 Artikel 13 Abs. 1 und 1bis

Siehe Ziff. 4.3.

7.14 Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

7.15 Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen:

- Mit Bezug auf diejenigen Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG verbindlich festgehalten und konkretisiert werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20)

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

7.16 Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im ZweiSinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

An die Vorsteherin des
Eidgenössischen Departements des Inneren

insieme Aarau-Lenzburg
Industriestrasse 14
5036 Oberentfelden

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Oberentfelden, 27. März 2024

Stellungnahme zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

insieme Aarau-Lenzburg ist eine Selbsthilfeorganisation für und mit Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung, angeschlossen am Dachverband insieme Schweiz.

Wir unterstützen und beraten Menschen mit kognitiver Behinderung und ihre Angehörigen, damit sie die Herausforderungen und Probleme im Zusammenhang mit der kognitiven Beeinträchtigung besser bewältigen können und engagieren uns auf der kantonalen politischen und sozialen Ebene im Sinn einer solidarischen und inklusiven Gesellschaft, in der Menschen mit Behinderung ganz selbstverständlich dazugehören und teilhaben.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, Stellung zur Vernehmlassung der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) nehmen zu dürfen. Beim BehiG handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substantiell angepasst werden. Die Anpassung ist jedoch mutlos und enttäuschend. Weder in Bezug auf die Teilhabe, geschweige denn in Bezug auf die Unterstützung von selbstbestimmten Leben von Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung erfährt das BehiG eine Stärkung. Teilweise würde der Vorentwurf des BehiG die Situation der Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung sogar verschlechtern. insieme Aarau-Lenzburg fordert, dass der Vorentwurf zur Teilrevision des BehiG zurückgenommen und **unter dem Einbezug von Menschen mit Behinderung und ihren Organisationen** überarbeitet wird.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Freundliche Grüsse,

insieme Aarau-Lenzburg

Mary-Claude von Arx

Präsidentin

Inhalt

1. Das Wesentliche in Kürze	1
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	2
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	4
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)	4
3.1.1 Frist nicht eingehalten	4
3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen	5
3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst	6
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	8
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	9
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	9
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung	10
4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG	10
4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich	11
4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze	12
4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen	13
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)	14
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)	15
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	15
4.5.1 Absatz 1	15
4.5.2 Absatz 2	17
4.5.3 Absatz 3	17
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)	17
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	17
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	17
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	19
6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht	19
6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen	19
6.2.3 Finanzierung nicht angepasst	20
6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung	20
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	21
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	22
7.1 Artikel 1, Absatz 2	22
7.2 Artikel 2	23
7.2.1 Absatz 1	23
7.2.2 Absatz 6	25

7.3	Artikel 3, Bst. g	27
7.4	Artikel 5	27
7.4.1	Absatz 1	27
7.4.2	Absatz 1bis	28
7.5	Artikel 6	29
7.5.1	Absatz 1	29
7.5.2	Absatz 2	29
7.5.3	Absatz 3	29
7.6	Artikel 6a	30
7.6.1	Absatz 1	30
7.6.2	Absatz 2	30
7.7	Artikel 8	31
7.7.1	Absatz 3 und Absatz 4	31
7.8	Artikel 8a	31
7.8.1	Absatz 1	31
7.8.2	Absatz 2	31
7.8.3	Absatz 4	31
7.9	Artikel 9	31
7.10	Artikel 9b	31
7.11	Artikel 12a	31
7.12	Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II	32
7.13	Artikel 13 Abs. 1 und 1bis	32
7.14	Artikel 14	32
7.15	Artikel 20	32
7.16	Artikel 23	33

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat anerkannt, dass das Behindertengleichstellungsgesetz BehiG überarbeitet werden muss und hat am 10. März 2023 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für eine Teilrevision des BehiGs zu erarbeiten. Insieme Schweiz begrüsst dieses Vorhaben sehr, hat sich die Schweiz doch verpflichtet die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK; SR 0.109) umzusetzen.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die Realität von Menschen mit Behinderungen **nicht** verändern. Problematisch sind die zu enge Themenwahl (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, vgl. unten Ziff. 3), die Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall (vgl. unten Ziff. 4), zudem noch mit einem diesbezüglich untauglichen Vorschlag (vgl. unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum Verbandsbeschwerderecht würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen zudem deutlich verschlechtern (vgl. unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes (dazu Ziff. 5).

insieme Aarau-Lenzburg fordert den Bundesrat deshalb auf den vorliegenden Vorentwurf grundlegend zu überarbeiten. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen miteinbezogen werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine Verknüpfung der relevanten Rechtsgrundlagen und deren zielgerichtete Überarbeitung wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verankern, **müssen diese bei der Erarbeitung über die sie vertretenden Organisationen miteinbezogen werden** (vgl. dazu Ziff. 6.1). Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der nötigen Zeit und Sorgfalt anzupacken, gleichzeitig auch unter Berücksichtigung der politischen Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Verordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.⁴

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22 f.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12.

Handlungsbedarf auf Gesetzesebene.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Dienstleistungen verbessert und der Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der Revisionsbedarf des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch bei weitem nicht gerecht, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen werden.
- Die Revision ist breiter zu fassen, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die nötige Zeit zu investieren und es sind Menschen mit einer Behinderung und ihre Organisationen einzubeziehen.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte. Obschon die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrates in die richtige Richtung gehen und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Teilrevision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüssen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der thematische Fokus zu eng, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

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 sogar noch angepasst: Eine Anpassungsfrist von 20 Jahren erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als angemessen.¹¹

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:

Im Eisenbahnverkehr entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind lediglich 61 % der Stationen. Noch viel prekärer ist die Lage beim Busverkehr:

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 6), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahnhaltstellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3

Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist lediglich 33 % der Bushaltestellen den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht weiterhin Handlungsbedarf.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als Überbrückungsmassnahme angebotene Shuttle-Dienst ist weder autonom noch – aufgrund der Voranmeldepflicht – spontan. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser Missstand ist so rasch wie möglich zu beheben und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den am ausführlichsten geregelten Bereich und einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 *Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen*

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt».¹⁷ Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein falsches Signal an die Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend unverständlich ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen.

¹³Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁷Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

Forderungen

Die BehiG-Revision soll punkto ÖV folgende Massnahmen vorsehen:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten
- Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.¹⁹

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²⁰ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1

¹⁹ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²⁰ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²¹ Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²² Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das ~~konzessionierte~~ **in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein ~~konzessioniertes~~ **in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

²¹ Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²² In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²³

Erschwerend kommen die hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten (9 Wohnungen und mehr) und Bauten mit Arbeitsplätzen (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁴

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der Begriff der Anlage gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁵ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁶

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁷ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von

²³ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

²⁴ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁵ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁶ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33

²⁷ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m zu erweitern.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das Gesetz kaum noch zu verstehen ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine Korrektur im Einzelfall zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen unbedingt nötig.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen. Dies liegt bereits an der ungenügenden begrifflichen Konzeption des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnisgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht. Insgesamt resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Bekannt sind nur zwei Gerichtsurteile zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.²⁸

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption wird auch die begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) ins Leere laufen: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG²⁹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die

²⁸ BehiG-Botschaft (Anm. 12), S. 1780.

²⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?

- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³⁰ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?

Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³¹ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das

³⁰ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungs- rechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüßen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen.»³². Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wort- laut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³³, dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüssen. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁴

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger objektivrechtlicher Verpflichtungen, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt von Menschen mit Behinderungen, die

³³ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 86ff.

³⁴ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12 und 52 b.

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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel des VE-BehiG unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bössartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüssen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüssen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation,

des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁵ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Es wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapée peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere wird die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage befürwortet. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG symbolisch anerkannt. Es sind keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, welche das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Deshalb wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁶ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes³⁷ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können.³⁸ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend kritisierte auch der UNO-Ausschuss bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den mangelnden Einbezug von Menschen mit Behinderungen

³⁶ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

³⁷ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz.2.

³⁸ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 16.

über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er empfahl, die Mechanismen zu stärken, um eine wirksame Konsultation unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.³⁹ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴⁰

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat der Bund bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴¹ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden keine Konsultationen und kein Einbezug statt.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen durchgeführt. Der Kanton Genf hat sogar mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch Expertise einbringen und dem Gesetz Legitimität verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist schlicht unverständlich, dass der Bund – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – seiner Verpflichtung aus der BRK bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch nicht nachkommt und ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

³⁹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 9 and 10.

⁴⁰ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴¹ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den

«invaliden» Personen zu helfen. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre 2000, mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das BehiG in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es verschiedene Themen, die in unterschiedlichen Rechtsgebieten verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet sind die Fragen, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴²

Schliesslich ist 2014 die BRK für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in sämtlichen Lebensbereichen aus und auf allen Ebenen des föderalen Staates. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre Expertise so aufzubauen und einzusetzen, dass sie in der Lage sind, ihre Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das EU-Recht darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des

⁴² Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, grundlegend verändert. Seine Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG punktuell die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung finanziell zu unterstützen. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «Programmen» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit Finanzhilfen, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist nach wie vor ausschliesslich das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Es wird in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023 begrüsst, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht der Organisationen muss es auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Organisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die BRK-Anlaufstelle innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine Querschnittsmaterie: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EBGB gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können.

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

7.1 Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden soll *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetze»⁴³, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der *neu* zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist

⁴³ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)

Art. 1a Gegenstand

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

²Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

7.2 Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

7.2.1 Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁴⁴ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Mensch mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit

⁴⁴ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁴⁵ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen⁴⁶. Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁴⁷. Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken. Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.
- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellectuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.

⁴⁵ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁴⁶ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁴⁷ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

7.2.2 Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Sie hält ausdrücklich fest. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «angemessen» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall⁴⁸. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung.

⁴⁸ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁴⁹ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert. Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

⁴⁹ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3: «angemessene Massnahmen» ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2: «angemessene Vorkehrungen», ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtgesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss oder nicht.

7.3 Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüssen.

7.4 Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

7.4.1 Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.
- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen

der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.

- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

7.4.2 Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

7.5 Artikel 6

7.5.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

7.5.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.5.3 Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und – Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

7.6 Artikel 6a

7.6.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

7.6.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.7 Artikel 8

7.7.1 Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

7.8 Artikel 8a

7.8.1 Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

7.8.2 Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

7.8.3 Absatz 4

Siehe Abs. 1

7.9 Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

7.10 Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung sehr zu begrüßen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

7.11 Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden,

dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

7.12 Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

7.13 Artikel 13 Abs. 1 und 1bis

Siehe Ziff. 4.3.

7.14 Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

7.15 Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen:

- Mit Bezug auf diejenigen Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG verbindlich festgehalten und konkretisiert werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20)

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

7.16 Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im ZweiSinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.



An die Vorsteherin des
Eidgenössischen Departements des Inneren

insieme Biel Seeland
Alleestrasse 20
2503 Biel

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Biel, 2. April 2024

Stellungnahme zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

insieme Biel Seeland ist ein Verein für und mit Menschen mit einer kognitiven und mehrfachen Beeinträchtigung. Wir engagieren uns für eine inklusive und vielfältige Gesellschaft. Wir sind mit anderen lokalen insieme Vereinen im Dachverband insieme Schweiz zusammengeschlossen und kämpfen gemeinsam für Gesetze, die es den Menschen mit einer kognitiven und mehrfachen Beeinträchtigung erlauben, ein gleichberechtigtes und selbstbestimmtes Leben zu führen.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, Stellung zur Vernehmlassung der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) nehmen zu dürfen. Beim BehiG handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substantiell angepasst werden. Die Anpassung ist jedoch mutlos und enttäuschend. Weder in Bezug auf die Teilhabe, geschweige denn in Bezug auf die Unterstützung von selbstbestimmten Leben von Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung erfährt das BehiG eine Stärkung. Teilweise würde der Vorentwurf des BehiG die Situation der Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung sogar verschlechtern. insieme Schweiz fordert, dass der Vorentwurf zur Teilrevision des BehiG zurückgenommen und unter dem Einbezug von Menschen mit Behinderung und ihren Organisationen überarbeitet wird.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Freundliche Grüsse,

insieme Biel Seeland

P. Schluop

Pierre Schluop
Präsident

J. Mayencourt

Judith Mayencourt
Sekretärin

Inhalt

1. Das Wesentliche in Kürze	1
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	2
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	4
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)	4
3.1.1 Frist nicht eingehalten	4
3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen	5
3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst	6
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	8
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	9
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	9
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung	10
4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG	10
4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich	11
4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze	12
4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen	13
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)	14
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)	15
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	15
4.5.1 Absatz 1	15
4.5.2 Absatz 2	17
4.5.3 Absatz 3	17
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)	17
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	17
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	17
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	19
6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht	19
6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen	19
6.2.3 Finanzierung nicht angepasst	20
6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung	20
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	21
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	22
7.1 Artikel 1, Absatz 2	22
7.2 Artikel 2	23
7.2.1 Absatz 1	23
7.2.2 Absatz 6	25

7.3	Artikel 3, Bst. g	27
7.4	Artikel 5	27
7.4.1	Absatz 1	27
7.4.2	Absatz 1bis	28
7.5	Artikel 6	29
7.5.1	Absatz 1	29
7.5.2	Absatz 2	29
7.5.3	Absatz 3	29
7.6	Artikel 6a	30
7.6.1	Absatz 1	30
7.6.2	Absatz 2	30
7.7	Artikel 8	31
7.7.1	Absatz 3 und Absatz 4	31
7.8	Artikel 8a	31
7.8.1	Absatz 1	31
7.8.2	Absatz 2	31
7.8.3	Absatz 4	31
7.9	Artikel 9	31
7.10	Artikel 9b	31
7.11	Artikel 12a	31
7.12	Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II	32
7.13	Artikel 13 Abs. 1 und 1bis	32
7.14	Artikel 14	32
7.15	Artikel 20	32
7.16	Artikel 23	33

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat anerkannt, dass das Behindertengleichstellungsgesetz BehiG überarbeitet werden muss und hat am 10. März 2023 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für eine Teilrevision des BehiGs zu erarbeiten. insieme Schweiz begrüsst dieses Vorhaben sehr, hat sich die Schweiz doch verpflichtet die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK; SR 0.109) umzusetzen.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die Realität von Menschen mit Behinderungen **nicht** verändern. Problematisch sind die zu enge Themenwahl (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, vgl. unten Ziff. 3), die Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall (vgl. unten Ziff. 4), zudem noch mit einem diesbezüglich untauglichen Vorschlag (vgl. unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum Verbandsbeschwerderecht würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen zudem deutlich verschlechtern (vgl. unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes (dazu Ziff. 5).

insieme Biel Seeland fordert den Bundesrat deshalb auf den vorliegenden Vorentwurf grundlegend zu überarbeiten. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen miteinbezogen werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine Verknüpfung der relevanten Rechtsgrundlagen und deren zielgerichtete Überarbeitung wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verankern, **müssen diese bei der Erarbeitung über die sie vertretenden Organisationen miteinbezogen werden** (vgl. dazu Ziff. 6.1). Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der nötigen Zeit und Sorgfalt anzupacken, gleichzeitig auch unter Berücksichtigung der politischen Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Verordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.⁴

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22 f.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12.

Handlungsbedarf auf Gesetzesebene.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Dienstleistungen verbessert und der Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der Revisionsbedarf des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch bei weitem nicht gerecht, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen werden.
- Die Revision ist breiter zu fassen, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die nötige Zeit zu investieren und es sind Menschen mit einer Behinderung und ihre Organisationen einzubeziehen.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte. Obschon die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrates in die richtige Richtung gehen und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Teilrevision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der thematische Fokus zu eng, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

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 sogar noch angepasst: Eine Anpassungsfrist von 20 Jahren erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als angemessen.¹¹

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:

Im Eisenbahnverkehr entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind lediglich 61 % der Stationen. Noch viel prekärer ist die Lage beim Busverkehr:

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 6), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahnhaltstellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3

Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist lediglich 33 % der Bushaltestellen den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht weiterhin Handlungsbedarf.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als Überbrückungsmassnahme angebotene Shuttle-Dienst ist weder autonom noch – aufgrund der Voranmeldepflicht – spontan. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser Missstand ist so rasch wie möglich zu beheben und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den am ausführlichsten geregelten Bereich und einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 *Falsches Signal an Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen*

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt».¹⁷ Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein falsches Signal an die Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend unverständlich ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen.

¹³Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁷Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

Forderungen

Die BehiG-Revision soll punkto ÖV folgende Massnahmen vorsehen:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten
- Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.¹⁹

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²⁰ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1

¹⁹ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²⁰ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²¹ Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²² Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das ~~konzessionierte~~ **in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein ~~konzessioniertes~~ **in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VbÖV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

²¹ Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²² In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²³

Erschwerend kommen die hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten (9 Wohnungen und mehr) und Bauten mit Arbeitsplätzen (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁴

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der Begriff der Anlage gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁵ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁶

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁷ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von

²³ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

²⁴ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁵ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁶ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33

²⁷ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m zu erweitern.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das Gesetz kaum noch zu verstehen ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine Korrektur im Einzelfall zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen unbedingt nötig.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen. Dies liegt bereits an der ungenügenden begrifflichen Konzeption des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht. Insgesamt resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Bekannt sind nur zwei Gerichtsurteile zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoß gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.²⁸

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption wird auch die begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) ins Leere laufen: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG²⁹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die

²⁸ BehiG-Botschaft (Anm. 12), S. 1780.

²⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?

- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³⁰ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?

Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³¹ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich an- gepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das

³⁰ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungs- rechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüßen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen.»³². Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wort- laut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³³, dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁴

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger objektivrechtlicher Verpflichtungen, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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

³³ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 86ff.

³⁴ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12 und 52 b.

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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel des VE-BehiG unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bössartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüssen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüssen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation,

des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁵ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Es wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapée peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere wird die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage befürwortet. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG symbolisch anerkannt. Es sind keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, welche das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Deshalb wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁶ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes³⁷ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können.³⁸ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend kritisierte auch der UNO-Ausschuss bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den mangelnden Einbezug von Menschen mit Behinderungen

³⁶ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

³⁷ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz.2.

³⁸ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 16.

über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er empfahl, die Mechanismen zu stärken, um eine wirksame Konsultation unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.³⁹ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴⁰

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat der Bund bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴¹ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden keine Konsultationen und kein Einbezug statt.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen durchgeführt. Der Kanton Genf hat sogar mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch Expertise einbringen und dem Gesetz Legitimität verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist schlicht unverständlich, dass der Bund – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – seiner Verpflichtung aus der BRK bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch nicht nachkommt und ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

³⁹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 9 and 10.

⁴⁰ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴¹ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den

«invaliden» Personen zu helfen. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre 2000, mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das BehiG in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es verschiedene Themen, die in unterschiedlichen Rechtsgebieten verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet sind die Fragen, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴²

Schliesslich ist 2014 die BRK für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in sämtlichen Lebensbereichen aus und auf allen Ebenen des föderalen Staates. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre Expertise so aufzubauen und einzusetzen, dass sie in der Lage sind, ihre Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das EU-Recht darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des

⁴² Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, grundlegend verändert. Seine Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG punktuell die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung finanziell zu unterstützen. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «Programmen» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit Finanzhilfen, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist nach wie vor ausschliesslich das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Es wird in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023 begrüsst, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht der Organisationen muss es auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Organisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die BRK-Anlaufstelle innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine Querschnittsmaterie: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EBGB gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können.

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

7.1 Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden soll *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetz»⁴³, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist

⁴³ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)

Art. 1a Gegenstand

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

²Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

7.2 Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

7.2.1 Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁴⁴ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Mensch mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit

⁴⁴ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁴⁵ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen⁴⁶. Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁴⁷. Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken. Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.
- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellectuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.

⁴⁵ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁴⁶ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁴⁷ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

7.2.2 Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Sie hält ausdrücklich fest. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «angemessen» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall⁴⁸. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung.

⁴⁸ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁴⁹ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert. Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

⁴⁹ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3: «angemessene Massnahmen» ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2: «angemessene Vorkehrungen», ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtgesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss oder nicht.

7.3 Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüßen.

7.4 Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

7.4.1 Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.
- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen

der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.

- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

7.4.2 Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

7.5 Artikel 6**7.5.1 Absatz 1**

Siehe dazu Ziff. 4.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

7.5.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.5.3 Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und – Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

7.6 Artikel 6a

7.6.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

7.6.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.7 Artikel 8

7.7.1 Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

7.8 Artikel 8a

7.8.1 Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

7.8.2 Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

7.8.3 Absatz 4

Siehe Abs. 1

7.9 Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

7.10 Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung sehr zu begrüßen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

7.11 Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden,

dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

7.12 Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

7.13 Artikel 13 Abs. 1 und 1bis

Siehe Ziff. 4.3.

7.14 Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

7.15 Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen:

- Mit Bezug auf diejenigen Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG verbindlich festgehalten und konkretisiert werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20)

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

7.16 Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im ZweiSinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

An die Vorsteherin des
Eidgenössischen Departements des Inneren

Vereinigung
insieme Cerebral Zug
Bundesstrasse 15
6300 Zug

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Zug, 03.04.2024

Stellungnahme zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

insieme Cerebral Zug ist ein Elternvereine welcher die Wahrung, Förderung und Vertretung der Interessen und Rechte der Menschen mit kognitiver, cerebraler und mehrfacher Behinderungen gegenüber Öffentlichkeit, Behörden und sozialen Einrichtungen vertritt.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, Stellung zur Vernehmlassung der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) nehmen zu dürfen. Beim BehiG handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substantiell angepasst werden. Die Anpassung ist jedoch nutzlos und enttäuschend. Weder in Bezug auf die Teilhabe, geschweige denn in Bezug auf die Unterstützung von selbstbestimmten Leben von Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung erfährt das BehiG eine Stärkung. Teilweise würde der Vorentwurf des BehiG die Situation der Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung sogar verschlechtern. insieme Cerebral Zug fordert, dass der Vorentwurf zur Teilrevision des BehiG zurückgenommen und unter dem Einbezug von Menschen mit Behinderung und ihren Organisationen überarbeitet wird.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Freundliche Grüsse,

insieme Cerebral Zug



Marlies Sager
Präsidentin



Barbara Camenzind
Geschäftsleiterin

Inhalt

1. Das Wesentliche in Kürze	1
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	2
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	4
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)	4
3.1.1 Frist nicht eingehalten	4
3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen	5
3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst	6
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	8
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	9
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	9
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung	10
4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG	10
4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich	11
4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze	12
4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen	13
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)	14
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)	15
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	15
4.5.1 Absatz 1	15
4.5.2 Absatz 2	17
4.5.3 Absatz 3	17
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)	17
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	17
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	17
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	19
6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht	19
6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen	19
6.2.3 Finanzierung nicht angepasst	20
6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung	20
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	21
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	22
7.1 Artikel 1, Absatz 2	22
7.2 Artikel 2	23
7.2.1 Absatz 1	23
7.2.2 Absatz 6	25

7.3	Artikel 3, Bst. g	27
7.4	Artikel 5	27
7.4.1	Absatz 1	27
7.4.2	Absatz 1bis	28
7.5	Artikel 6	29
7.5.1	Absatz 1	29
7.5.2	Absatz 2	29
7.5.3	Absatz 3	29
7.6	Artikel 6a	30
7.6.1	Absatz 1	30
7.6.2	Absatz 2	30
7.7	Artikel 8	31
7.7.1	Absatz 3 und Absatz 4	31
7.8	Artikel 8a	31
7.8.1	Absatz 1	31
7.8.2	Absatz 2	31
7.8.3	Absatz 4	31
7.9	Artikel 9	31
7.10	Artikel 9b	31
7.11	Artikel 12a	31
7.12	Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II	32
7.13	Artikel 13 Abs. 1 und 1bis	32
7.14	Artikel 14	32
7.15	Artikel 20	32
7.16	Artikel 23	33

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat anerkannt, dass das Behindertengleichstellungsgesetz BehiG überarbeitet werden muss und hat am 10. März 2023 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für eine Teilrevision des BehiGs zu erarbeiten. insieme Cerebral Zug begrüsst dieses Vorhaben sehr, hat sich die Schweiz doch verpflichtet die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK; SR 0.109) umzusetzen.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die Realität von Menschen mit Behinderungen **nicht** verändern. Problematisch sind die zu enge Themenwahl (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, vgl. unten Ziff. 3), die Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall (vgl. unten Ziff. 4), zudem noch mit einem diesbezüglich untauglichen Vorschlag (vgl. unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum Verbandsbeschwerderecht würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen zudem deutlich verschlechtern (vgl. unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes (dazu Ziff. 5).

insieme Cerebral Zug fordert den Bundesrat deshalb auf den vorliegenden Vorentwurf grundlegend zu überarbeiten. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen miteinbezogen werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine Verknüpfung der relevanten Rechtsgrundlagen und deren zielgerichtete Überarbeitung wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verankern, **müssen diese bei der Erarbeitung über die sie vertretenden Organisationen miteinbezogen werden** (vgl. dazu Ziff. 6.1). Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der nötigen Zeit und Sorgfalt anzupacken, gleichzeitig auch unter Berücksichtigung der politischen Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Verordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.⁴

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22 f.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12.

Handlungsbedarf auf Gesetzesebene.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Dienstleistungen verbessert und der Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der Revisionsbedarf des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch bei weitem nicht gerecht, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen werden.
- Die Revision ist breiter zu fassen, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die nötige Zeit zu investieren und es sind Menschen mit einer Behinderung und ihre Organisationen einzubeziehen.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte. Obschon die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrates in die richtige Richtung gehen und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Teilrevision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüssen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der thematische Fokus zu eng, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

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 sogar noch angepasst: Eine Anpassungsfrist von 20 Jahren erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als angemessen.¹¹

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:

Im Eisenbahnverkehr entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind lediglich 61 % der Stationen. Noch viel prekärer ist die Lage beim Busverkehr:

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 6), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahnhaltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3

Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist lediglich 33 % der Bushaltestellen den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht weiterhin Handlungsbedarf.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als Überbrückungsmassnahme angebotene Shuttle-Dienst ist weder autonom noch – aufgrund der Voranmeldepflicht – spontan. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser Missstand ist so rasch wie möglich zu beheben und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den am ausführlichsten geregelten Bereich und einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 *Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen*

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt».¹⁷ Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein falsches Signal an die Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend unverständlich ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen.

¹³Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁷Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

Forderungen

Die BehiG-Revision soll punkto ÖV folgende Massnahmen vorsehen:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten
- Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.¹⁹

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²⁰ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1

¹⁹ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit. e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²⁰ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²¹ Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²² Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957/19 oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009/20 benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das ~~konzessionierte~~ **in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein ~~konzessioniertes~~ **in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

²¹ Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²² In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²³

Erschwerend kommen die hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten (9 Wohnungen und mehr) und Bauten mit Arbeitsplätzen (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁴

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der Begriff der Anlage gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁵ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁶

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁷ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von

²³ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

²⁴ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁵ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁶ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33

²⁷ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m zu erweitern.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das Gesetz kaum noch zu verstehen ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine Korrektur im Einzelfall zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen unbedingt nötig.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen. Dies liegt bereits an der ungenügenden begrifflichen Konzeption des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht. Insgesamt resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Bekannt sind nur zwei Gerichtsurteile zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.²⁸

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption wird auch die begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) ins Leere laufen: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG²⁹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die

²⁸ BehiG-Botschaft (Anm. 12), S. 1780.

²⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?

- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³⁰ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?

Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³¹ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das

³⁰ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüßen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiseitigen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen.»³². Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³³, dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁴

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger objektivrechtlicher Verpflichtungen, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt von Menschen mit Behinderungen, die

³³ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 86ff.

³⁴ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12 und 52 b.

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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel des VE-BehiG unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bössartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüssen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüssen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation,

des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁵ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Es wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapée peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere wird die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage befürwortet. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG symbolisch anerkannt. Es sind keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, welche das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Deshalb wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁶ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes³⁷ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können.³⁸ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend kritisierte auch der UNO-Ausschuss bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den mangelnden Einbezug von Menschen mit Behinderungen

³⁶ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

³⁷ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz.2.

³⁸ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 16.

über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er empfahl, die Mechanismen zu stärken, um eine wirksame Konsultation unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.³⁹ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴⁰

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat der Bund bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴¹ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden keine Konsultationen und kein Einbezug statt.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen durchgeführt. Der Kanton Genf hat sogar mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch Expertise einbringen und dem Gesetz Legitimität verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist schlicht unverständlich, dass der Bund – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – seiner Verpflichtung aus der BRK bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch nicht nachkommt und ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

³⁹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 9 and 10.

⁴⁰ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴¹ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den

«invaliden» Personen zu helfen. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre 2000, mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das BehiG in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es verschiedene Themen, die in unterschiedlichen Rechtsgebieten verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet sind die Fragen, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴²

Schliesslich ist 2014 die BRK für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in sämtlichen Lebensbereichen aus und auf allen Ebenen des föderalen Staates. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre Expertise so aufzubauen und einzusetzen, dass sie in der Lage sind, ihre Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das EU-Recht darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des

⁴² Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, grundlegend verändert. Seine Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG punktuell die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung finanziell zu unterstützen. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «Programmen» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit Finanzhilfen, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist nach wie vor ausschliesslich das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Es wird in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023 begrüsst, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht der Organisationen muss es auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Organisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die BRK-Anlaufstelle innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine Querschnittsmaterie: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EBGB gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können.

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

7.1 Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden soll *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetz»⁴³, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist

⁴³ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)

Art. 1a Gegenstand

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

²Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

7.2 Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

7.2.1 Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁴⁴ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Mensch mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit

⁴⁴ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁴⁵ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen⁴⁶. Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁴⁷. Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken. Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.
- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellectuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.

⁴⁵ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁴⁶ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁴⁷ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

7.2.2 Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Sie hält ausdrücklich fest. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «angemessen» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall⁴⁸. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung.

⁴⁸ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁴⁹ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert. Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

⁴⁹ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3: «angemessene Massnahmen» ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2: «angemessene Vorkehrungen», ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtgesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss oder nicht.

7.3 Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüßen.

7.4 Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

7.4.1 Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.
- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen

der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.

- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

7.4.2 Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

7.5 Artikel 6

7.5.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

7.5.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.5.3 Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und – Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

7.6 Artikel 6a

7.6.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

7.6.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.7 Artikel 8

7.7.1 Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

7.8 Artikel 8a

7.8.1 Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

7.8.2 Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

7.8.3 Absatz 4

Siehe Abs. 1

7.9 Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

7.10 Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung sehr zu begrüßen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

7.11 Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden,

dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

7.12 Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

7.13 Artikel 13 Abs. 1 und 1bis

Siehe Ziff. 4.3.

7.14 Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

7.15 Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen:

- Mit Bezug auf diejenigen Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG verbindlich festgehalten und konkretisiert werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20)

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

7.16 Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im ZweiSinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.



Cheffe du Département fédéral de l'intérieur

Par e-mail à : ebgb@gs-edi.admin.ch

Fribourg, le 3 avril 2024

Prise de position sur la révision partielle de la Loi fédérale sur l'élimination des inégalités concernant les personnes handicapées

Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs,

insieme Fribourg est une organisation de parents de personnes vivant avec un handicap mental. La fédération nationale, insieme Suisse, fédère près de 50 organisations réparties à travers tout le pays et compte plus de 8'600 membres.

C'est avec plaisir que nous saisissons l'occasion de la consultation pour prendre position sur la révision prévue de la Loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand). Il s'agit, avec la Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), de la loi fédérale la plus importante en matière de droits des personnes handicapées. Pour la première fois depuis son entrée en vigueur en 2004, elle doit être adaptée de manière substantielle. **Mais au lieu de poser des jalons pour la participation des personnes en situation de handicap dans notre société, la présente révision tente de "rafistoler" la LHand. Selon toute vraisemblance, elle ne contribuera pas à renforcer les droits des personnes handicapées. Ponctuellement, les propositions aggraveraient même leur situation.** Cette approche ne permet pas d'atteindre l'objectif visé. Nous demandons que l'avant-projet soit retiré et soit remanié en collaboration avec les personnes en situation de handicap et leurs organisations.

Nous vous remercions d'avance d'examiner nos arguments.

Meilleures salutations

insieme Fribourg

Yvonne Stempfeli

Présidente

Christine Trachsel

Secrétaire

Contenu

Contenu.....	2
1. L essentiel en bre	4
2. La n cessit et l urgence de la r vision de la LHand	5
3. Focalisation sur les domaines du travail et des prestations fournies par des particuliers	7
3.1 Absence de nouvelle réglementation pour les TP (art. 22 LHand ; art. 23 AP-LHand).....	7
3.1.1 <i>Délai non respecté</i>	7
3.1.2 <i>Un mauvais signal pour les propriétaires d'infrastructures et les entreprises de transport</i>	8
3.1.3 <i>Défaut de correction du champ d'application</i>	9
3.2 Absence d'ajustement dans le domaine de la construction (art. 3 let. a, c et d LHand).....	11
4. Accent mis sur la protection contre la discrimination dans les cas individuels 13	
4.1 Il est urgent de concrétiser les obligations de droit objectif.....	13
4.2 Distinction entre inégalité et discrimination (art. 2, al. 2, et art. 6 LHand ; art. 6 et 6a AP-LHand).....	14
4.2.1 <i>Conception erronée de la LHand</i>	14
4.2.2 <i>Adaptation des termes nécessaire</i>	15
4.2.3 <i>Deux solutions possibles</i>	16
4.2.4 <i>Aménagements raisonnables</i>	17
4.3 Rapports de travail (art. 3, let. g, 6a et 8a AP-Loi sur l'égalité).....	18
4.4 Services (art. 6 et 8 AP-Loi sur l'égalité).....	19
4.5 La proposition relative au droit de recours des associations (art. 9 AP-LPH)	20
4.5.1 <i>1er alinéa</i>	20
4.5.2 <i>2e alinéa</i>	21
4.5.3 <i>Paragraphe 3</i>	21
5. Reconnaissance et promotion des langues des signes (section 3a AP-Loi sur le handicap).....	22
6. Renforcement des institutions et des organisations	22
6.1 Implication des organisations de personnes en situation de handicap.....	22
6.2 Financement des organisations de personnes en situation de handicap	23
6.2.1 <i>Base dans le droit de l'assurance-invalidité</i>	23
6.2.2 <i>Évolution des tâches des organisations de personnes en situation de handicap</i>	24
6.2.3 <i>Financement non adapté</i>	25

6.2.4 Mise à jour des bases légales pour le financement	25
6.3 Ancrage institutionnel et ressources du BFEH	26
7. Brèves remarques sur les dispositions de la Loi sur l'égalité pour les handicapés.....	27
Article 1er, paragraphe 2	27
Article 2	29
alinéa 1	29
alinéa 6	30
Article 3, point g	32
Article 5	32
alinéa 1	32
alinéa 1 ^{bis}	33
Article 6	34
alinéa 1	34
alinéa 2	34
alinéa 3	34
Article 6a	35
alinéa 1	35
alinéa 2	35
Article 8	35
alinéa 3 et alinéa 4	35
Article 8a	35
alinéa 1	35
alinéa 2	36
Alinéa 4	36
Article 9	36
Article 9 ter	36
Article 12a	36
Articles 12b-12c et modification de la loi sur les langues selon II.....	36
Article 13, alinéas 1 et 1 ^{bis}	36
Article 14	36
Article 20	37
Article 23	37

1. L essentiel en bref

Le Conseil fédéral a reconnu la nécessité de réviser la Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand). Le 10 mars 2023, il a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'élaborer un projet de révision partielle de la LHand. Notre organisation se félicite de ce processus, la Suisse s'étant engagée à mettre en œuvre la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).

L'objectif du projet est de contribuer à l'égalité des personnes en situation de handicap et de promouvoir leur participation autonome à la vie en société. Mais les propositions ne changeront pas la réalité de vie des personnes en situation de handicap. Le choix trop restreint des thèmes (limitation au travail et aux prestations de services, voir ci-dessous ch. 3) est problématique, tout comme la focalisation sur la protection contre la discrimination dans les cas individuels (voir ch. 4). Celle-ci englobe de plus une proposition reposant sur une conception erronée de la LHand (voir ci-dessous ch. 4.2). Plus problématique encore, la nouvelle disposition relative au droit de recours des associations entraînerait une nette détérioration de la situation juridique des personnes en situation de handicap (voir ch. 4.5). L'avant-projet ne contient en outre aucune proposition visant à renforcer les institutions et organisations qui assument une responsabilité dans la mise en œuvre des droits des personnes en situation de handicap (voir ch. 6.). Enfin, les propositions relatives à la reconnaissance de la langue des signes ne correspondent pas à la volonté du Parlement (voir ch. 5).

Notre organisation demande au Conseil fédéral de remanier fondamentalement le projet. Ce faisant, il faudrait également envisager d'adapter d'autres lois importantes pour la participation des personnes en situation de handicap (notamment la LAI et la LIPPI). Seul un lien fort et entre les différentes bases légales et une adaptation ciblée de celles-ci permettra de protéger efficacement les personnes en situation de handicap contre les discriminations dans les domaines du travail et du logement.

Le contenu du projet consiste à ancrer les droits des personnes en situation de handicap. C'est précisément pour cette raison que celles-ci et les organisations qui les représentent doivent être impliquées dans la révision (voir à ce sujet ch. 6.1). Il s'agit d'une révision nécessaire et urgente, mais aussi complexe, qui concerne un grand nombre de domaines juridiques différents, avec leurs particularités respectives en termes de contenu et de procédure. Il convient donc de prendre le temps et le soin nécessaire pour aborder la révision, tout en tenant compte de l'actualité politique : l'initiative sur l'inclusion, qui demande un renforcement des droits des personnes en situation de handicap par le biais d'une adaptation de l'art. 8 de la Constitution, sera probablement déposée à l'automne 2024. Le présent avant-projet de LHand (AP-LHand) ne constitue en aucun cas une alternative à cette initiative.

Si le Conseil fédéral décidait, malgré les critiques de fond des organisations de personnes en situation de handicap, de s'en tenir à pour l'essentiel aux propositions du présent avant-projet, il faudrait tenir compte des propositions d'adaptation ponctuelle des différentes dispositions, contenues notamment au ch. 7.

2. La nécessité et l'urgence de la révision de la LHand

La CDPH (RS 0.109) oblige expressément la Suisse à tenir compte des droits des personnes en situation de handicap dans le processus législatif (art. 4, al. 1, let. a et b CDPH). Début 2022, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU (ci-après : le Comité CDPH) a examiné pour la première fois la mise en œuvre de la CDPH par la Suisse. Dans ses recommandations (« Concluding Observations ») émises en avril 2022 à l'intention de la Suisse, il se montre préoccupé, en ce qui concerne l'art. 4 CDPH, par l'adaptation insuffisante des bases juridiques suisses à la CDPH (ch. 7). Il recommande à la Suisse d'harmoniser toutes les bases juridiques avec la CDPH (ch. 8).¹ Cela implique que les révisions de lois et d'ordonnances doivent systématiquement tenir compte de la CDPH et viser une harmonisation avec celle-ci.

La Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) interdit, à l'art. 8, al. 2, les discriminations fondées sur une déficience corporelle, mentale ou psychique. L'art. 8 al. 4 Cst. oblige le législateur à prendre des mesures pour éliminer les inégalités qui frappent les personnes en situation de handicap. C'est sur cette base que le législateur fédéral a adopté, il y a maintenant plus de 20 ans, l'actuelle LHand (RS 151.3). Tant la jurisprudence relative à l'art. 8 al. 2 Cst. que la LHand – adoptée avant l'entrée en vigueur de la CDPH – restent largement en deçà des exigences de la CDPH. Ainsi, le Tribunal fédéral constate constamment que l'art. 8 al. 2 Cst. ne contient pas de droit à l'établissement d'une égalité de fait. Il n'est pas reconnu que l'interdiction de la discrimination entraîne l'obligation de prendre les mesures d'aménagement raisonnable pour permettre à une personne en situation de handicap d'exercer effectivement un droit.² De même, la protection contre les discriminations, notamment à l'égard des particuliers (art. 6 LHand), est clairement insuffisante. Ceci en particulier dans le contexte où le Tribunal fédéral interprète la notion de discrimination au sens de l'art. 6 LHand et de l'art. 2 al. 2 OHand de manière très restrictive et la limite aux cas où l'objectif est de rabaisser ou d'exclure une personne en situation de handicap.³ De plus, une personne qui porte plainte pour discrimination ne peut obtenir qu'une indemnisation de 5'000 CHF maximum. Elle ne peut pas exiger que la discrimination cesse ou qu'elle soit éliminée par des aménagements raisonnables. Dans ces cas, les organisations de personnes en situation de handicap ont tout juste un droit à faire constater une discrimination (art. 9 al. 3 let. a LHand). Toutes ces restrictions ne sont pas compatibles avec les art. 2, 5 et 9 CDPH.⁴

En conséquence, le Comité CDPH a recommandé à la Suisse de prendre des mesures pour garantir que la protection des personnes en situation de handicap contre la discrimination soit conforme aux normes de la CDPH.⁵ L'initiative pour l'inclusion, qui a pour but de réaliser l'égalité effective des personnes en situation de handicap en

¹ Nations unies, Comité des droits des personnes handicapées CDPH, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 25 mars 2022 (ci-après Comité CDPH, Recommandations finales).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ÉLIANE SCHEIBLER, Rapport alternatif actualisé, Rapport de la société civile à l'occasion du premier examen de la Suisse par le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, Berne 2022, p. 21 (ci-après HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif).

³ Arrêt du Tribunal fédéral 4A_369/2012 (2012) consid. 3.3 ; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif (n. 2), p. 22 et suivantes.

⁵ Comité CDPH, Recommandations finales (n. 1), point 12.

Suisse, va dans le même sens. Selon l'initiative, l'art. 8 al. 4 Cst. doit être abrogé et un nouvel art. 8a Cst. doit être introduit.

Le Conseil fédéral reconnaît lui aussi des lacunes dans le droit suisse, notamment en ce qui concerne la garantie d'une protection complète et efficace contre la discrimination, et estime qu'il est nécessaire d'agir au niveau législatif.⁶ De son point de vue, cette nécessité se limite toutefois pour l'essentiel à l'amélioration de l'accès aux prestations pour les personnes en situation de handicap et au renforcement de la protection contre la discrimination dans les rapports de travail.⁷ L'analyse d'impact de la réglementation réalisée reconnaît également la nécessité d'agir pour améliorer l'égalité des personnes en situation de handicap.⁸ L'adaptation du droit suisse aux obligations internationales n'est toutefois pas la préoccupation principale du Conseil fédéral, malgré la recommandation du Comité CDPH en ce sens.⁹

La nécessité de réviser la LHand est donc indiscutable. Toutefois, le présent projet de loi est loin de répondre au besoin réel de révision, notamment en ce qui concerne l'harmonisation de la LHand avec la CDPH, comme nous le montrerons ci-après.

Revendications

- La LHand doit absolument faire l'objet d'une révision complète.
- La révision doit être plus large, tant pour ce qui est des thèmes (voir ch. 3) que des instruments (voir ch. 4).
- - Compte tenu de la complexité juridique de l'entreprise, il convient d'y consacrer le temps nécessaire et d'y associer les personnes en situation de handicap et leurs organisations

⁶ Rapport explicatif, p. 5 et p. 39.

⁷ Rapport explicatif, p. 5 et suivantes.

⁸ Rapport explicatif, p. 36.

⁹ Rapport explicatif, p. 40.

3. Focalisation sur les domaines du travail et des prestations fournies par des particuliers

La CDPH englobe tous les domaines de la vie et exige des changements profonds de notre société. Compte tenu de sa portée, il est indéniable qu'il faut établir des priorités dans sa mise en œuvre. Malgré la recommandation du Comité CDPH¹⁰, la Suisse ne dispose toujours pas d'un plan d'action pour la mise en œuvre des droits de la CDPH, qui permettrait notamment d'établir ces priorités. Bien que les « Programmes prioritaires de la politique du handicap 2023-2026 » du Conseil fédéral aillent dans la bonne direction et montrent une volonté d'agir, ils ne constituent pas un plan d'action. Ces programmes ne suffisent pas à atteindre la concrétisation nécessaire des droits de la CDPH ainsi que l'établissement de tâches étatiques au niveau de la loi (voir à ce sujet ch. 4.1).

La présente révision de la LHand met l'accent sur les domaines du travail et des prestations, ainsi que sur la reconnaissance de la langue des signes (cf. ch. 2.2). 5). Le choix de ces thèmes est à saluer. Dans ces trois domaines, le besoin de réforme est important. Il est en outre compréhensible que la présente révision ne permette pas de relever tous les défis auxquels le législateur fédéral est confronté dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH. Néanmoins, l'accent thématique est trop étroit, notamment en raison du fait qu'il s'agit de la première révision depuis l'entrée en vigueur de la LHand il y a 20 ans. Des adaptations sont particulièrement urgentes dans les domaines des transports publics (ch. 3.1) et de la construction (ch. 3.2). Par ailleurs, la révision de la LHand doit également être saisie comme une occasion de renforcer le travail du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) et des organisations de personnes en situation de handicap (ch. 6).

3.1 Absence de nouvelle réglementation pour les TP (art. 22 LHand ; art. 23 AP-LHand)

3.1.1 Délai non respecté

Lors de l'entrée en vigueur de la LHand le 1er janvier 2004, le législateur est manifestement parti du principe qu'à l'expiration des délais de l'art. 22 al. 1 et 2 LHand, l'ensemble des systèmes de communication, des systèmes d'émission de billets, des constructions, des installations et des véhicules des transports publics seraient adaptés aux personnes en situation de handicap. En conséquence, il ne prévoyait pas d'obligations ou de mesures supplémentaires après l'expiration de ces délais. Le délai pour les constructions, les installations et les véhicules, fixé initialement à 10 ans, a même été adapté en faveur des collectivités et des entreprises de transport après la procédure de consultation. Le délai d'adaptation a été fixé à 20 ans, une durée jugée appropriée en raison de la longue durée de vie des infrastructures et des véhicules.¹¹

¹⁰ Comité CDPH, Recommandations finales (n. 5), point 8c.

¹¹ Message relatif à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001 1715, p. 1781, p. 1787 (ci-après Message LHand).

Ces délais de dix (systèmes de communication et billetterie) et 20 ans (constructions, installations et véhicules) pour l'adaptation des transports publics sont désormais échus, respectivement à la fin 2013 et à la fin 2023. Le bilan est décevant.

Dans le domaine du transport ferroviaire, selon le dernier rapport de l'OFT, seules 992 des quelque 1800 gares répondaient aux exigences de la LHand à la fin de l'année 2022, avec la prévision que 106 gares supplémentaires seront adaptées d'ici fin 2023.¹² Selon ces chiffres, 1098 des quelque 1800 stations du trafic ferroviaire seront conformes à la LHand à l'expiration du délai légal. Cela représente seulement 61 % des gares. La situation est encore plus précaire pour le transport par bus : dans son rapport en réponse au postulat 20.3874 Reynard, le Conseil fédéral partait du principe qu'à l'expiration du délai légal, seuls 33 % des arrêts de bus seraient conformes aux prescriptions de la LHand.¹³ Il reste également à agir pour les véhicules ferroviaires du trafic régional (81 %), les arrêts de tram (66 %), les véhicules de tram (84 %), l'infrastructure des remontées mécaniques et les véhicules de téléphériques (73 %) ainsi que les bateaux (97 %) ainsi que les embarcadères pour les bateaux (97 %).¹⁴ Il convient de noter que ces chiffres reposent sur les propres indications des propriétaires d'infrastructures et des entreprises de transport.¹⁵

Le service de navette proposé actuellement comme mesure de transition ne peut être utilisé ni de façon autonome, ni de façon spontanée (puisqu'il est obligatoire de s'annoncer à l'avance). Le nombre de changement de correspondances, plus conséquent avec le service de navette que lors d'un voyage en transports publics est non seulement pénible, mais entraîne également un allongement des temps de trajet. De plus, le service de navette entraîne une ségrégation des personnes en situation de handicap, qui ne peuvent pas voyager avec le reste de la population dans les transports publics. Cette anomalie doit elle aussi être corrigée le plus rapidement possible et ne doit pas devenir une solution permanente.

Il est donc incontestable que l'objectif de la LHand, à savoir des transports publics utilisables de manière spontanée et autonome par les personnes en situation de handicap à partir du 1er janvier 2024, a été largement manqué. Les transports publics sont pourtant le domaine le plus réglementé et l'un des trois points centraux¹⁶ de la LHand. Les transports publics sont essentiels pour la vie quotidienne des personnes en situation de handicap et leur participation à la société.

3.1.2 Un mauvais signal pour les propriétaires d'infrastructures et les entreprises de transport

Dans ce contexte, il est incompréhensible que la présente révision partielle de la LHand ne contienne pas de solution de remplacement pour garantir la mise en œuvre des obligations qui continuent d'exister dans le domaine des transports publics. La

¹² Office fédéral des transports OFT, Mise en œuvre de la loi sur l'égalité pour les handicapés dans les gares et les haltes ferroviaires, Rapport de situation n°6 : 2023 (chiffres à fin 2022), 14 décembre 2023, résumé, p. 3.

¹³ Accessibilité des transports publics aux personnes handicapées, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.3874 Reynard du 19 juin 2020, Berne, mars 2023, p. 15 (ci-après rapport postulat Reynard).

¹⁴ Rapport Postulat Reynard (n. 13), ch. 2.4, p. 12, 16, 17, 18, 20 et 21.

¹⁵ Voir à ce sujet le rapport du postulat Reynard (n. 13), ch. 2.4, p. 7 s.

¹⁶ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 7.

révision partielle prévoit uniquement le maintien de l'art. 22 LHand « afin que l'obligation d'adaptation au délai fixé reste clairement identifiable et qu'il n'y ait pas de doute quant à la poursuite de son caractère obligatoire. »¹⁷. Il n'est toutefois pas évident de comprendre pourquoi aucune nouvelle mesure n'a été prise pour une mise en œuvre rapide de ce caractère obligatoire persistant. Il s'agit non seulement d'un mauvais signal adressé aux propriétaires d'infrastructures et aux entreprises de transport, qui n'ont manifestement pas (suffisamment) respecté leur obligation légale, mais aussi d'un manque d'engagement de la part des autorités. En se basant sur les expériences faites jusqu'à présent, il est à prévoir que, sans la fixation d'un nouveau délai de mise en œuvre court et sans autres mesures, les personnes en situation de handicap devront attendre encore longtemps avant de pouvoir utiliser les transports publics de manière spontanée et autonome. La décision délibérée du Conseil fédéral¹⁸ d'exclure l'adaptation du domaine des transports publics de la révision partielle proposée est donc incompréhensible.

Revendications

Notre organisation demande que la révision de la LHand prévoie les mesures suivantes en ce qui concerne les transports publics :

- un nouveau délai légal pour la mise en œuvre de transports publics adaptés aux personnes en situation de handicap, avec échéance 2030 au plus tard ;
- un échelonnement avec des objectifs intermédiaires contraignants ;
- un contrôle efficace de la réalisation des objectifs et des sanctions qui y sont liées ;
- un financement solide et dédié pour les travaux de mise en œuvre de la LHand.

Il faut que l'Office fédéral des transports assume clairement ses responsabilités et que celles-ci soient inscrites dans la loi. Les cantons et les communes doivent être responsabilisés par des directives claires.

3.1.3 Défaut de correction du champ d'application

La présente révision partielle ne corrige pas **la limitation du champ d'application et des droits subjectifs de la LHand aux entreprises concessionnaires** (art. 3 let. e, art. 7 al. 2 et art. 8 al. 1 LHand), ce qui représente une autre occasion manquée. Les adaptations apportées au droit des transports font que cette disposition ne correspond – involontairement – plus à l'intention du législateur de la LHand, selon laquelle les prestations fournies dans le cadre d'un monopole de droit fédéral devaient être soumises à des obligations plus strictes selon la LHand que les prestations fournies par des particuliers. Ceci indépendamment du fait que les entreprises en question disposent d'une concession ou qu'elles exercent leur activité soumise à un monopole de

¹⁷ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 34.

¹⁸ Rapport explicatif sur la révision proposée.

droit fédéral dans le cadre d'une autorisation ou même d'une simple obligation d'annonce.¹⁹

Tant le champ d'application de la LHand pour les prestations selon l'art. 3 let. e que les droits juridiques selon l'art. 7 al. 2 et l'art. 8 al. 1 se réfèrent aux "entreprises concessionnaires". Lors de l'entrée en vigueur de la LHand, l'offre d'une prestation de transport public régulière et professionnelle nécessitait en principe encore une concession. Depuis lors, cette obligation de concession a toutefois été remplacée dans de nombreux domaines par une obligation d'autorisation. Dans le cadre de la réforme des chemins de fer notamment, l'obligation d'autorisation a été étendue et l'obligation de concession réduite. Ainsi, l'article 8 de la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV; RS 745.1), entrée en vigueur en 2010, ne prévoit plus qu'une obligation d'autorisation pour le trafic transfrontalier. En outre, depuis 2010, aucune concession de route n'est requise pour le trafic aérien intra-européen.²⁰ Le législateur n'a toutefois pas tenu compte de cette situation dans la LHand dans le cadre des réformes ferroviaires 2/1 et 2/2. Aucune de ces réformes n'a inclus une adaptation de la LHand, qui aurait précisé que les prestations de transport qui ne sont plus soumises à concession mais uniquement à autorisation continuent d'être soumises à des obligations plus strictes (interdiction des inégalités selon l'art. 2 al. 3 et 4 ; art. 7 al. 2 et 8 al. 1 LHand) que les entreprises privées (interdiction de discrimination selon l'art. 6 et l'art. 8 al. 3 LHand).²¹ Limiter cette obligation en se référant aux entreprises qui, sur la base d'une autorisation ou d'une obligation d'annonce, sont actives dans un monopole de la Confédération, ne correspond pas à la volonté du législateur.²² Le fait que les dispositions concernées n'aient pas été adaptées aux nouvelles bases juridiques, y compris dans la présente révision partielle, entraîne une insécurité juridique. Celle-ci subsiste notamment parce que, au niveau des exigences matérielles, une distinction continue d'être faite selon que le fournisseur de la prestation est une collectivité publique (interdiction de traitement inégal) ou un particulier (interdiction de discrimination, cf. ch. 4.2).

Propositions d'adaptation

a. Art. 3, let. e

La loi s'applique

e. les prestations accessibles au public qui sont fournies par des particuliers, par ~~des entreprises soumises à l'obligation d'obtenir une concession d'infrastructure au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer~~¹⁹ ou

¹⁹ Tant que la distinction est maintenue au niveau des obligations matérielles (interdiction de traitement inégal pour l'Etat/interdiction de discriminer pour les particuliers, cf. ch. 4.2), la critique formulée ici en référence à l'art. 3 let. e, 7 al. 2 ainsi que 8 al. 1 LHand reste pertinente. D'autres domaines d'activité relevant du monopole de la Confédération sont également concernés (LRTV ; LTC).

²⁰ En particulier dans le trafic aérien intra-européen, une concession de route n'est généralement plus nécessaire depuis 2010, voir le règlement (CE) n° 1008/2008, en particulier l'article 15, paragraphe 2.

²¹ Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2/2, une adaptation de l'art. 7 al. 2 et de l'art. 8 al. 1 LHand a certes eu lieu. Mais même avec cette adaptation, les droits juridiques de la LHand sont restés limités aux entreprises soumises à concession.

²² Dans les matériaux relatifs aux réformes des chemins de fer 2/1 et 2/2, rien n'indique que le législateur était conscient de cette problématique, et encore moins qu'il ait voulu cette limitation, cf. à ce sujet le message complémentaire à la réforme des chemins de fer 2, p. 955 ; BO 2011 N 374 ; BO 2011 p. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Berne 2014, p. 131 s.

~~une concession pour le transport de voyageurs au sens de l'art. 6 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs~~²⁰, par d'autres entreprises concessionnaires **entreprises exerçant leur activité dans le cadre d un monopole de la Confédération** ou par des collectivités publiques.

b. Art. 7 al. 2 LHand

(...)

² Toute personne qui subit une inégalité au sens de l'art. 2, al. 3, peut, dans le cas d'un équipement ou d'un véhicule des transports publics au sens de l'art. 3, let. b, demander à l'autorité compétente que l'**entreprise concessionnaire opérant dans le cadre d un mono ole de la Con d ration** élimine l'inégalité ou qu'elle s'en abstienne.

c. Art. 8 al. 1 LHand

¹ Toute personne qui subit une inégalité au sens de l'art. 2, al. 4, du fait d'une **entreprise concessionnaire opérant dans le cadre d un monopole de la Confédération** ou d'une collectivité publique peut demander au tribunal ou à l'autorité administrative d'ordonner que le prestataire élimine l'inégalité ou qu'il s'en abstienne.

(...)

Il faudrait également adapter l'art. 2 al. 2 OTHand, qui définit les entreprises de transports publics selon l'art. 3 let. b LHand comme des « entreprises de transport concessionnaires ».

3.2 Absence d'ajustement dans le domaine de la construction (art. 3 let. a, c et d LHand)

L'AP-LHand ne contient aucune adaptation pour le domaine de la construction. Pourtant, après 20 ans, il est évident que les dispositions de la LHand n'ont eu que peu d'effet dans le domaine de la construction. Aujourd'hui, la LHand ne s'applique aux constructions et installations accessibles au public que si elles sont nouvellement construites ou transformées et que le projet de construction est soumis à autorisation. Ainsi, les constructions et installations existantes ne sont pas du tout concernées par la LHand actuelle tant qu'elles ne sont pas transformées ou rénovées. Les adaptations aux besoins des personnes en situation de handicap, qui seraient proportionnées, ne peuvent pas être exigées faute d'applicabilité de la loi. Il en résulte que l'accessibilité de l'environnement bâti aux personnes en situation de handicap progresse de manière extrêmement hésitante. L'intégration de l'obligation de procéder à des « aménagements raisonnables » selon l'art. 2, al. 6, l'art. 6, al. 2 et l'art. 6a, al. 2 AP-LHand ne changerait rien à cette situation. Les explications y relatives précisent expressément que « (s)i les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux

constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées ».²³

Il faut remplir des exigences élevées pour que la LHand s'applique aux bâtiments d'habitation (9 logements et plus) et aux bâtiments abritant des places de travail (51 places de travail et plus). Cela complique encore la situation. Selon une évaluation réalisée sur mandat du BFEH, la LHand n'a par exemple guère d'effet dans la construction de logements en raison de ce seuil minimal élevé, en particulier à la campagne.²⁴

Les expériences pratiques des 20 dernières années ont mis en lumière un autre problème : certes, la notion d'installation selon l'art. 3 let. a LHand²⁵ doit également englober les places publiques, les voies de circulation et les chemins pour piétons. Toutefois, les installations publiques destinées à la circulation des piétons ne sont souvent pas soumises à autorisation et n'entrent donc pas dans le champ d'application de la LHand. Le cas échéant, le droit de recours ne peut être invoqué que dans le cadre d'une procédure de plan directeur peu détaillée, dans laquelle les éléments pertinents en matière d'accessibilité ne sont pas visibles.

En conséquence, 20 ans après l'entrée en vigueur de la LHand, les personnes en situation de handicap restent exclues de nombreux lieux de la vie sociale. L'accès au logement et au travail, en particulier, s'en voit compliqué.²⁶

Dans ce contexte, on ne comprend pas pourquoi l'AP-LHand ne prévoit pas d'adaptations pour le domaine de la construction. Afin de promouvoir efficacement l'accès des personnes en situation de handicap au logement et au travail, le champ d'application de la LHand doit être étendu aux bâtiments existants, indépendamment de leur transformation ou de leur rénovation, ainsi qu'aux bâtiments d'habitation de moins de 9 unités d'habitation et aux bâtiments de plus de 25 postes de travail ou de plus de 500 m².²⁷ Les cantons de Bâle-Ville et de Genève ont introduit dans leur constitution et dans leur législation sur les constructions une obligation de principe de garantir l'absence d'obstacles dans les constructions existantes, indépendamment de la réalisation de travaux de rénovation. La protection des propriétaires contre des coûts déraisonnables est assurée par le principe de proportionnalité et non par une limitation du champ d'application aux bâtiments neufs et rénovés.

Revendications

Le champ d'application de la LHand doit être étendu aux :

- constructions et installations existantes, indépendamment d'une transformation ou d'une rénovation ;

²³ Rapport explicatif de la présente révision, p. 24.

²⁴ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées - LHand, sur mandat du BFEH, Berne, août 2015, version abrégée, p. 15 s.

²⁵ Office fédéral de la justice, Commentaire de l'ordonnance sur l'égalité pour les handicapés (OHand) (2003), p. 2.

²⁶ Voir aussi sur l'ensemble : HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 33.

²⁷ C'est également le cas de : HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 33.

- immeubles d'habitation à partir de 4 logements ;
- constructions avec plus de 25 postes de travail ou plus de 500m²⁸.

4. Accent mis sur la protection contre la discrimination dans les cas individuels

La révision proposée vise à mieux protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination. Bien qu'une meilleure protection soit nécessaire de toute urgence, l'AP-LHand ne permettra probablement pas de réaliser cet objectif juste et important, pour les deux raisons suivantes :

- La protection contre la discrimination en tant qu'instrument correctif au cas par cas ne suffit pas. La réalisation globale de l'égalité des personnes en situation de handicap nécessite non seulement des instruments d'application de droit subjectif, mais aussi de droit objectif (cf. ci-dessous ch. 4.1). A cet égard, les propositions contenues dans l'AP-LHand sont trop peu concrètes.
- La protection contre la discrimination est conçue de telle manière que la loi est à peine compréhensible (ci-dessous 4.2). De plus, selon l'AP-LHand, le droit de recours des organisations ne pourrait plus être invoqué qu'en cas d'atteinte à la personnalité, une situation qui n'est guère à l'origine des discriminations auxquelles les personnes en situation de handicap sont confrontées au quotidien (cf. ci-dessous ch. 4.5).

4.1 Il est urgent de concrétiser les obligations de droit objectif

L'interdiction des inégalités ou de la discrimination, associée à l'obligation d'y remédier ou de procéder à des aménagements raisonnables, est certes un instrument indispensable, pour protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination et pour promouvoir leur égalité effective. Toutefois, c'est aussi un instrument minimal. S'il existe, il ne peut apporter qu'une correction au cas par cas, ou parfois au-delà, en raison de l'éventuel effet préjudiciel d'un jugement. Faire valoir ses droits suppose en outre que la personne concernée dispose de l'énergie et des ressources nécessaires, notamment la connaissance de ses droits et des moyens financiers pour engager une action en justice.

Outre l'interdiction de discriminer dans le cas d'espèce, les collectivités et les particuliers doivent être concrètement tenus de prendre des mesures proactives pour protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations et pour promouvoir leur égalité effective. Ces mesures doivent être prises indépendamment du fait qu'une personne en situation de handicap fasse valoir ses droits. Il est nécessaire d'agir pas à pas pour que la société devienne plus inclusive envers les personnes en situation de handicap. Il s'agit d'une obligation systémique (obligation de droit objectif). A cet égard, l'AP-LHand contient des approches qui peuvent être soutenues. Mais dans l'ensemble, les propositions sont insuffisantes:

²⁸ Ainsi, le canton d'UR.

- La clause générale qui doit consacrer une telle obligation de droit objectif (art. 5, al. 1, AP-LHand) reste insuffisante, même avec la proposition de modification. Elle paraphrase pour l'essentiel l'art. 8, al. 4, Cst., selon lequel les inégalités doivent être éliminées, et n'introduit pas de concrétisation essentielle. Elle se contente d'ajouter que les différentes incapacités doivent être prises en compte. Il est peu probable qu'une telle disposition, sans objectif et sans mécanisme de contrôle, incite les collectivités publiques à prendre des mesures pour protéger les personnes en situation de handicap des discriminations (voir ci-dessous ch. 7, propositions relatives à l'art. 5, al. 1 et 1bis).
- La clause générale de l'art. 5 est certes concrétisée dans certains domaines (art. 13, 14, et 20 ; voir à ce sujet les suggestions ponctuelles sous ch. 7). Mais celles-ci ne contiennent guère de changements par rapport à la LHand actuelle. Elles restent extrêmement diffuses et peu contraignantes. Aucun instrument de contrôle ni aucune sanction en cas de non-respect ne sont introduits pour garantir leur mise en œuvre. Au vu de l'expérience des 20 dernières années, il est à craindre que les réglementations proposées n'aient guère d'effet. Même dans le domaine des transports publics, qui se distinguait nettement du reste de la LHand par un cadre réglementaire extrêmement précis et un délai de 20 ans, le bilan est décevant. Il en faut donc plus pour garantir que les mesures de protection contre la discrimination et de promotion de l'égalité soient effectivement prises. Cela vaut en particulier pour les domaines du travail et des prestations, sur lesquels se concentre la présente révision (cf. ch. 4.3 et 4.4).

4.2 Distinction entre inégalité et discrimination (art. 2, al. 2, et art. 6 LHand ; art. 6 et 6a AP-LHand)

4.2.1 Conception erronée de la LHand

Il faut saluer le fait que la révision se donne pour objectif d'améliorer la protection contre la discrimination pour ce qui est des prestations fournies par des particuliers et d'étendre la protection contre la discrimination aux rapports de travail de droit privé. Ces adaptations sont justifiées par les raisons déjà évoquées au ch. 2 et sont absolument nécessaires.

Malheureusement, l'avant-projet n'est pas à la hauteur de cette ambition : Les adaptations proposées ne suffiront pas à renforcer réellement la protection contre la discrimination. Cela tient à un problème au niveau de la conception même de la loi, qui n'est pas corrigé dans l'avant-projet. La LHand établit deux notions différentes pour la même problématique : l'inégalité (notamment art. 2 al. 2) et la discrimination (notamment art. 6). Cette utilisation des termes ne peut pas être justifiée objectivement. Même les personnes ayant une formation juridique se heurtent à des limites de compréhension par rapport à la LHand, lorsqu'elles lisent d'abord la définition du terme « inégalité » selon l'art. 2 et qu'elles trouvent ensuite soudainement aux art. 6 et suivants le terme de « discrimination », qui n'était pas défini auparavant - et qui doit manifestement se distinguer du terme « inégalité ». Cette confusion est en outre aggravée par une définition de la « discrimination » au niveau de l'ordonnance (art. 2 let. d OHand), qui s'écarte

de manière décisive de la notion constitutionnelle (et concrétisée par la jurisprudence) de discrimination ainsi que de la notion de discrimination selon l'art. 2 al. 3 CDPH. Dans l'ensemble, il en résulte une loi confuse qui n'offre pas la clarté nécessaire aux justiciables ainsi qu'aux autorités et aux tribunaux chargés d'appliquer le droit.

Le fait que, vingt ans après l'entrée en vigueur de la LHand, aucune pratique n'ait pu s'établir en matière de protection effective contre la discrimination dans le cadre des prestations de services fournies par des particuliers en est la preuve. Seuls deux jugements de tribunaux sont connus sur cette thématique : dans le seul jugement du Tribunal fédéral (ATF 138 I 475), le Tribunal fédéral limite la protection contre la discrimination aux inégalités « particulièrement choquantes » en se basant sur la disposition de l'ordonnance (art. 2 let. d OHand). La décision du tribunal cantonal d'Appenzel Rhodes-Extérieures (AR GVP 29/2017, n° 3704) est, à ce jour, la seule qui constate une violation de l'art. 6 LHand . En l'occurrence, une piscine thermale avait refusé l'accès d'un groupe d'enfants en situation de handicap au motif qu'ils dérangerait potentiellement les autres clients. Dans l'ensemble, la LHand existante manque ainsi son objectif d'interdire efficacement les discriminations au sens de l'art. 8 al. 2 Cst. même entre particuliers.²⁹

4.2.2 Adaptation des termes nécessaire

Une amélioration effective de la protection contre la discrimination nécessite donc impérativement une adaptation des termes utilisés dans la LHand. Or, l'avant-projet ne procède pas à cette adaptation. Si la conception actuelle est maintenue, l'extension du champ d'application à l'art. 3, let. g (en relation avec les rapports de travail) ainsi que des droits subjectifs à l'art. 8, al. 3 et 8a, al. 1 (interdiction, élimination et constatation) n'aura aucun effet. Tant qu'aucune discrimination ne peut être constatée – en raison de l'interprétation restrictive de cette notion basée sur l'art. 2 let.2 OHand -, aucun droit correspondant ne peut être fondé. Dans la conception actuelle, la protection contre la discrimination horizontale continue d'être déterminée par la définition au niveau de l'ordonnance. On ne peut pas s'attendre à ce que la définition restrictive dans la disposition de l'ordonnance soit étendue. De toute façon, il n'est pas compatible avec l'art. 164 Cst. de laisser au Conseil fédéral le soin d'édicter une disposition fondamentale telle que la définition d'une notion de discrimination. Compte tenu de sa fonction décisive par rapport à la protection matérielle garantie par la LHand (ou non, selon la définition de la discrimination), la notion de discrimination devrait être inscrite dans la loi elle-même. Les explications relatives à l'art. 6 de l'AP-LHand³⁰ montrent très clairement à quel point il est difficile de savoir ce que l'AP-LHand entend exactement par « discrimination » :

- « L'al. 1 de cette disposition interdit les discriminations fondées sur le handicap de la part des prestataires de services. Sont visées aussi bien les discriminations directes (règles ou mesures fondées sur le handicap et entraînant un traitement moins favorable pour les personnes handicapées sans pouvoir être justifiées par de justes motifs) que les discriminations indirectes (entraves rendant

²⁹ Message LHand (n. 11), p. 1780.

³⁰ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 23.

difficile ou impossible l'accès à une prestation sans justification appropriée) ». Ainsi, les explications décrivent la « discrimination » de la même manière que la notion d'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand. Pourquoi alors utiliser deux termes différents ?

- Mais ensuite, dans la phrase suivante : « L'interdiction de la discrimination s'applique à tous les prestataires qui fournissent des services destinés au public. Sur le plan matériel, cette disposition correspond à la situation juridique actuelle ». Ce qui revient à considérer la discrimination comme étant des comportements intentionnels, particulièrement choquants (ainsi le Tribunal fédéral concernant l'art. 6 LHand, à ce sujet ch. 2). Il ne s'agirait donc pas de la même chose que l'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand ? Et il ne s'agirait donc pas de créer une plus grande protection qu'auparavant ?
- Mais quel est alors l'intérêt d'introduire un droit à un aménagement raisonnable, si la discrimination qui ouvre ce droit à l'aménagement raisonnable ne pourra pas être constatée, en raison d'une notion de discrimination trop étroite? Ou bien est-ce qu'une inégalité (au sens de l'art. 2, al. 2, LHand ?) ouvre déjà le droit à des aménagements raisonnables (voir le libellé de l'art. 6, al. 2, et de l'art. 8, al. 2, AP-LHand) ? Voir également les explications³¹ : « Un nouvel al. 2 est ajouté qui vise à introduire une obligation de prévention, de réduction et d'élimination des inégalités moyennant des aménagements raisonnables. Il s'agit ici d'aménagements visant à rendre possible l'accès aux prestations de services, ou l'utilisation de telles prestations. » Mais alors, pourquoi se rattacher à la notion de « discrimination » dans le paragraphe 1 ?
- En outre, les explications du rapport explicatif, qui suggèrent un rapprochement étroit de la notion de discrimination avec l'atteinte à la personnalité en droit civil, risquent également de contribuer à une interprétation restrictive.³² Une personne sourde qui se voit refuser l'accès à une interprétation en langue des signes ou une personne malvoyante qui ne peut pas utiliser un site web faute de respect des prescriptions techniques ne sont probablement pas touchées dans leur personnalité au sens de l'art. 28 CC.

L'avant-projet ne réduira pas ou n'éliminera pas les inégalités effectives dans l'accès aux prestations fournies par de particuliers ou dans les rapports de travail de droit privé. Il existe au contraire un risque sérieux que l'insécurité juridique évoquée plus haut ne change rien à la pratique actuelle, qui est pourtant intolérable.

4.2.3 Deux solutions possibles

Pour corriger l'insuffisance conceptuelle de la LHand, deux solutions s'offrent à nous :

³¹ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 23.

³² Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 12 : « En ce qui concerne la protection matérielle contre la discrimination, l'avant-projet s'appuie sur les dispositions du droit privé et du droit du travail en matière de protection de la personnalité. L'interdiction explicite de la discrimination dans la LHand doit contribuer à préciser la portée de cette protection, qui n'est pas toujours suffisamment claire, du moins pour les personnes qui veulent faire valoir leurs droits. Cet ajout est par ailleurs indispensable pour imposer une obligation de procéder à des aménagements raisonnables, en plus de l'interdiction de discrimination existante ».

Variante 1 : La solution la plus simple, la plus appropriée et la plus praticable consiste à établir une terminologie uniforme, comme le font déjà les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et du Valais. Ceux-ci renoncent dans leur législation à l'utilisation parallèle de deux notions différentes et utilisent une terminologie unique (« inégalité ») tant pour les obligations auxquelles sont sujettes les autorités que pour celles auxquelles sont soumis les particuliers. Ce regard sur la législation cantonale montre clairement que le choix de la terminologie utilisée ne joue pas de rôle. Ce qui est essentiel, c'est que celle-ci soit conçue de manière uniforme et que son contenu soit défini conformément à l'art. 2, al. 3, et à l'art. 5 CDPH.

Pour la révision de la LHand, cela signifierait un examen complet et une uniformisation de la terminologie utilisée dans la loi. Il serait notamment nécessaire de remplacer la notion de discrimination par celle d'inégalité dans les articles 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b et 11. L'art. 2 LHand devrait également être fondamentalement remanié (alignement de la définition de l'inégalité selon la LHand sur la définition de la discrimination selon l'art. 2, al. 3, CDPH). La loi réglerait ainsi de manière uniforme - conformément à son titre - l'élimination des *inégalités frappant* les personnes handicapées. La notion de discrimination serait supprimée et il ne serait donc pas nécessaire de définir cette notion. L'application de la notion d'inégalité aux prestations fournies par des privés et aux rapports de travail de droit privé rendrait la loi plus claire. Le niveau de protection jusqu'ici limité dans les rapports de droit privé serait élargi et aligné sur celui des rapports de droit public. La question de l'étendue de l'obligation est résolue par le principe de proportionnalité.

Variante 2 : Si l'approche esquissée précédemment (variante 1) ne devait pas être suivie, il faudrait au moins introduire une définition de la notion de discrimination au niveau de la loi. Comme mentionné précédemment, la définition de la notion de discrimination au niveau de l'ordonnance n'est de toute façon pas autorisée par la Constitution. La définition devrait correspondre à la notion de discrimination en droit international public au sens de l'art. 2 al. 3 CDPH. L'art. 2 LHand devrait être complété par un alinéa supplémentaire.

L'inconvénient de cette solution (variante 2) réside dans le fait que la jurisprudence a déjà établi une interprétation restrictive de la notion de discrimination au sens de la LHand et qu'elle pourrait continuer à s'orienter à cette définition, même si une définition plus précise et plus large était introduite au niveau de la loi³³. En d'autres termes, une différenciation problématique entre la notion de droit constitutionnel et de droit international et une deuxième notion de discrimination plus restrictive a déjà eu lieu dans la jurisprudence. Il est douteux que ces notions puissent à nouveau être réunies dans la pratique par une adaptation législative.

4.2.4 Aménagements raisonnables

L'introduction de l'obligation, pour les particuliers, de prendre des mesures d'aménagement raisonnables, est à saluer. L'art. 12a AP-LHand renvoie à la pesée des intérêts

³³ Il ne serait pas clair en quoi la notion d'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand et une notion de discrimination qui s'inspire de l'art. 2 al. 3 CDPH se distinguent.

prévue à l'art. 11, al. 1, LHand. Cette disposition se réfère toutefois à nouveau à des « inégalités » et non à des « discriminations ». Ainsi, le point auquel l'art. 11 al. 1 LHand doit être appliqué aux « discriminations » en question entre particuliers n'est pas clair. En outre, comme nous l'avons déjà mentionné (ch. 4.2.2), l'art. 6, al. 2, et l'art. 6a, al. 2, AP-LHand contiennent la notion d' « inégalité », contrairement à l'al. 1. Le rapport entre l'al. 1 et l'al. 2 semble ainsi obscur. Certes, le rapport explicatif concernant les prestations fournies par les privés s'exprime comme suit à ce sujet : « Le refus de procéder à un aménagement raisonnable dans un cas concret peut constituer une discrimination. »³⁴. Une interprétation systématique au regard de l'art. 8, al. 4, et de l'art. 8a, al. 4, AP-LHand conduit également à ce résultat. Cette intention devrait toutefois se refléter expressément dans le libellé de l'art. 6, al. 2, et de l'art. 6a, al. 2, AP-LHand. Ces problèmes seraient également résolus par l'introduction d'une terminologie uniforme. Si la notion de discrimination était néanmoins maintenue (variante 2), il faudrait en revanche encore éliminer diverses incohérences conceptuelles. Il faudrait notamment ajouter une deuxième phrase à l'art. 6, al. 2, et à l'art. 6a, al. 2, AP-LHand, afin de clarifier la situation : « Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'al. 1 ».

Le rapport entre l'al. 1 de l'art. 6 et son al. 3, AP-LHand devrait également apparaître expressément dans le texte. Cela pourrait par exemple se faire par l'ajout suivant à la première phrase : « Les prestations proposées sous forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales en ce qui concerne l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap, faute de quoi il y a discrimination au sens de l'al. 1 ».

4.3 Rapports de travail (art. 3, let. g, 6a et 8a AP-Loi sur l'égalité)

Jusqu'à présent, le champ d'application de la LHand dans le domaine du travail était limité aux rapports de travail selon la loi sur le personnel de la Confédération. Selon l'AP-LHand, la loi doit désormais s'appliquer également aux rapports de travail selon le code des obligations ainsi qu'aux rapports de travail de droit public selon le droit cantonal et communal, comme c'est déjà le cas selon l'art. 2 de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (Leg). Cette adaptation est urgente et bienvenue au vu des graves problèmes auxquels les personnes en situation de handicap sont confrontées sur le marché du travail.³⁵ Elle contribue à la mise en œuvre des recommandations finales du Comité CDPH.³⁶

Toutefois, l'impact réel de cette extension du champ d'application sur la vie des personnes en situation de handicap dépendra largement de la définition de la discrimination. En maintenant l'utilisation parallèle des notions d'inégalité et de discrimination dans le domaine du travail et en renonçant à définir la notion de discrimination (voir ch. 4.2), le risque est grand que rien ou presque ne change dans le quotidien des personnes en situation de handicap concernées.

³⁴ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 24.

³⁵ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), p. 86 et suivantes.

³⁶ Comité de la CRB, Recommandations finales (n. 1), points 12 et 52 b.

A cela s'ajoute l'absence d'obligations juridiques objectives efficaces, comme cela a déjà été mentionné au ch. 4.1. L'AP-LHand ne contient notamment pas de mesures visant à rendre le marché du travail globalement plus accessible aux personnes en situation de handicap. Les adaptations proposées de l'art. 13, al. 1 et 1^{bis} sont de nature cosmétique. Que doit faire concrètement la Confédération en tant qu'employeur pour veiller à l'égalité des chances des personnes en situation de handicap? A quoi mesure-t-on qu'elle a atteint cet objectif? Qui en assure le contrôle? Quelles sont les ressources disponibles à cet effet? Et qu'en est-il des rapports de travail de droit privé ainsi que de ceux des cantons et des communes?

Comment s'assurer que les personnes en situation de handicap qui ont besoin d'une assistance personnelle, d'une interprétation en langue des signes, d'une traduction en langage écrit ou en langage facile à comprendre pour exercer un travail, par exemple, puissent y prétendre? L'instrument des aménagements raisonnables ne pourra pas résoudre ce problème au cas par cas: au plus tard lors de l'examen de la proportionnalité, un tribunal arrivera vraisemblablement à la conclusion que l'assistance ne peut pas être garantie. A cet égard, la révision de la LHand doit impérativement s'accompagner d'une adaptation de la LAI.

Au-delà de la proposition de l'art. 13 AP-LHand, il faut une obligation claire et fondamentale de la Confédération de prendre toutes les mesures législatives appropriées pour garantir aux personnes en situation de handicap un accès égal à une activité rémunérée sur le marché ordinaire du travail, y compris par le biais des mesures de soutien et d'adaptation nécessaires. En outre, la Confédération devrait notamment être tenue d'établir, en collaboration avec les cantons, des plans pluriannuels visant à augmenter progressivement l'activité correctement rémunérée sur le marché du travail ordinaire des personnes en situation de handicap actuellement sans emploi ou travaillant dans une institution au sens de l'art. 3, al. 1, let. a ou c LIPPI. Les mesures appropriées à cet effet sont des objectifs, des programmes d'encouragement, des réaffectations de ressources, des subventions salariales aux employeurs et d'autres incitations, y compris des mesures visant spécifiquement à augmenter l'activité professionnelle des femmes en situation de handicap.

4.4 Services (art. 6 et 8 AP-Loi sur l'égalité)

La révision veut renforcer la protection des personnes en situation de handicap lorsqu'elles ont recours à prestations accessibles au public. Cela aussi est urgent (voir ch. 2), raison pour laquelle cet objectif est soutenu par notre organisation. En effet, la réglementation en vigueur a pour conséquence que les personnes ayant une incapacité corporelle, de l'ouïe, de la vue, mentale ou psychique continuent d'être confrontées à des discriminations dans tous les domaines de la vie. La plupart du temps, ce n'est pas parce qu'on veut les exclure intentionnellement et méchamment. La raison en est souvent que, lors de la conception et de l'offre d'une prestation, on oublie que le handicap existe. Ou alors, on ignore quelles conditions doivent être remplies pour qu'un service puisse être utilisé par les personnes en situation de handicap. Les raisons pour lesquelles la réglementation proposée ne permettra probablement pas d'atteindre l'objectif d'une meilleure protection des personnes en situation de handicap

pour ce qui est de l'accès aux prestations destinées au public ont été exposées au ch. 4.2.

A cela s'ajoute le fait que la protection contre la discrimination en tant que correctif dans les cas individuels ne suffit pas à garantir l'objectif d'une participation égale et autonome des personnes en situation de handicap à la vie en société (à ce sujet, voir en général le ch. 4.1). Certes, en vertu de l'art. 14 AP-LHand, l'obligation de la Confédération dans le domaine de l'accessibilité et de la communication est concrétisée par rapport à la disposition existante, ce qu'on peut saluer. Toutefois, les dimensions de droit objectif et de droit subjectif de cette obligation ne sont pas clairement distinguées (al. 1 à 3). En outre, il manque des objectifs concrets et des instruments de contrôle.

Afin de garantir que les personnes en situation de handicap puissent utiliser les prestations accessibles au public de manière égale et autonome, il faudrait ancrer dans la LHand l'obligation de droit objectif, y compris pour les particuliers, de prendre les mesures architecturales, techniques et personnelles nécessaires pour que leurs prestations et leur communication soient accessibles aux personnes en situation de handicap.

4.5 La proposition relative au droit de recours des associations (art. 9 AP-LPH)

La formulation proposée de l'art. 9 LHand doit être rejetée à plusieurs égards et nécessite une adaptation urgente. La proposition limiterait largement le droit de recours des associations et le droit d'agir en justice (ci-après, pour simplifier, « droit de recours des associations ») des organisations de personnes en situation de handicap et rendrait impossible l'exercice de la quasi-totalité des « droits de recours » prévus par le droit en vigueur (art. 9 al. 3 LHand). Cela risque de supprimer un instrument de contrôle de la mise en œuvre de la LHand qui a fait ses preuves et qui est indispensable.

4.5.1 1er alinéa

Tout d'abord, il convient de saluer la formulation suivante à l'al. 1 : « Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, agir (...) ». Les critères de l'importance de l'organisation au niveau national, des dix ans d'existence de l'organisation ainsi que du grand nombre de personnes (potentiellement) concernées par l'inégalité contestée sont supprimés. Cette formulation peut contribuer à un renforcement du droit de recours des associations. Il convient de noter que, contrairement à la version francophone, il manque dans la version germanophone un complément pour les autres formes d'organisation qui ne disposent pas de « statuts » relevant du droit des associations.

En revanche, il faut absolument rejeter la formulation suivante de l'alinéa 1 : « agir pour faire valoir une atteinte (en allemand : « Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen »). On ne comprend pas pourquoi le droit de recours des associations devrait se limiter aux atteintes à la personnalité. Les « droits de recours » inscrits à l'art. 9 al. 3 LHand ne concernent en règle générale pas les atteintes à la personnalité : Ainsi, même en cas de violation manifeste de prescriptions techniques, les organisations de personnes en situation de handicap ne pourraient

plus guère recourir. Par exemple, la réalisation d'un arrêt de bus qui ne répond pas aux normes d'accessibilité ne porte pas atteinte à la personnalité d'une personne en fauteuil roulant ou d'une personne avec une incapacité de la vue ou de l'ouïe. De même, en ce qui concerne les prestations fournies par des particuliers et les rapports de travail, la limitation aux atteintes à la personnalité signifie que la légitimation pour agir en justice est supprimée dans de nombreux cas de discriminations, car l'atteinte à la personnalité en droit civil est définie de manière plus étroite que la notion de discrimination. La révision en cours du code de procédure civile concernant l'action collective selon l'art. 89 CPC poursuit également l'objectif de ne plus limiter le droit d'action collective aux atteintes à la personnalité. C'est précisément en raison de cette limitation aux atteintes à la personnalité que l'action collective selon l'art. 89 CPC n'a pas acquis d'importance dans la pratique. Selon le rapport explicatif, la révision de la LHand veut certes s'inspirer du projet de révision du CPC,³⁷ mais, contrairement à l'objectif de ce dernier, elle réduit le droit de recours des associations aux constellations dans lesquelles la personnalité des personnes en situation de handicap est atteinte. En outre, la formulation "intenter une action" à l'al. 1 est trop restrictive : Les "droits de recours" selon l'art. 9 al. 3 let. b-d ne sont pas des droits d'action de droit civil.

Propositions d'adaptation de l'alinéa

Dans la version en langue française :

Il convient de remplacer le terme "atteinte", qui pourrait être interprété de manière équivoque comme s'inspirant de l'art. 28 CC. Notre organisation propose la formulation suivante :

« Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes en situation de handicap peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi ».

4.5.2 2e alinéa

Pas de commentaire en lien avec le texte français.

4.5.3 Paragraphe 3

L'objectif de l'adaptation de l'art. 9 al. 3 est à saluer. Notre organisation approuve notamment le principe de l'autorisation de l'action collective en réparation. A cet égard, il semble également judicieux de faire référence au Code de procédure civile (CPC) en raison de la complexité de la réglementation discutée dans le cadre de la révision du CPC encore en suspens.

³⁷ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 28.

5. Reconnaissance et promotion des langues des signes (section 3a AP-Loi sur le handicap)

Avec la révision partielle de la LHand, le Conseil fédéral veut également répondre à un mandat du Parlement et promouvoir dans la loi la langue des signes ainsi que la culture qui lui est liée. Les langues des signes sont reconnues symboliquement par la Confédération dans l'AP-LHand. Aucune mesure concrète et contraignante de promotion linguistique n'est prévue pour soutenir l'apprentissage, l'expérience et le développement des langues des signes en tant que langues d'une minorité linguistique et culturelle. Notre organisation renvoie à la prise de position de la Fédération suisse des sourds.

6. Renforcement des institutions et des organisations

6.1 Implication des organisations de personnes en situation de handicap

Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la CDPH, la Suisse est tenue, lors de l'élaboration de lois qui concernent les personnes en situation de handicap, de consulter étroitement ces dernières par l'intermédiaire des organisations qui les représentent et de les faire participer activement. Cette participation doit avoir lieu le plus tôt possible, afin que l'expertise, les suggestions et les réactions des personnes en situation de handicap puissent effectivement être prises en compte et avoir un impact.³⁸ Contrairement à l'avis de la Confédération³⁹, l'organisation d'une procédure de consultation ne remplit pas cette obligation découlant de la CDPH. Certes, la procédure de consultation est un instrument éprouvé d'implication de la société civile en Suisse. Elle intervient toutefois à un moment où le projet législatif est déjà tellement avancé sur le plan conceptuel (sans tenir compte des préoccupations des personnes en situation de handicap) que des adaptations fondamentales ne peuvent pas être effectuées sans retards importants.⁴⁰ A ce stade, la possibilité d'intégrer les besoins et l'expertise spécifique des personnes en situation de handicap dans l'avant-projet est donc déjà perdue. De la même manière, le Comité de l'ONU a critiqué, lors de son examen de la Suisse en 2022, le manque d'implication des personnes en situation de handicap par le biais des organisations qui les représentent, notamment dans les processus législatifs. Il a recommandé de renforcer les mécanismes visant à garantir une consultation efficace, notamment lors de l'élaboration de la législation.⁴¹ Cela implique de contacter systématiquement et ouvertement les organisations de personnes en situation de handicap, de les consulter et de les impliquer de manière significative en temps utile.⁴²

Contrairement à l'obligation qui lui incombe en vertu de la CDPH et malgré les critiques du Comité de l'ONU, la Confédération n'a pas mené de consultations étroites avec les personnes en situation de handicap et les organisations qui les représentent lors de

³⁸ Nations unies, Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale n° 7 (2018), para. 15 (ci-après Observation générale n° 7).

³⁹ Réponses de la Suisse à la *List of Issues (Loi)* concernant le rapport initial de la Suisse sur la CRDPH, question 1(b), ch. 2.

⁴⁰ HESS-KLEIN/SCHIBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 16.

⁴¹ Comité CDPH, Recommandations finales (n. 1), paragraphes 9 et 10.

⁴² General Comment No. 7 (n. 38), para. 21.

l'élaboration du présent AP-LHand, ni garanti leur participation active. Les organisations de personnes en situation de handicap n'ont été consultées avant la procédure de consultation qu'en ce qui concerne l'analyse d'impact de la réglementation (effets de la révision partielle)⁴³. Aucune consultation ou implication n'a eu lieu sur l'avant-projet lui-même (p. ex. étendue et contenu de la révision partielle, teneur et formulation des différentes dispositions).

Pourtant, aujourd'hui déjà, il existe en Suisse une expérience et quelques bons exemples de la manière dont des consultations étroites et une implication active auraient pu être organisées et menées lors de l'élaboration d'un avant-projet - et donc déjà avant le déroulement de la procédure de consultation. Les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et du Valais ont organisé très tôt des tables rondes avec des personnes en situation de handicap et leurs organisations lors de l'élaboration de leurs lois cantonales sur l'égalité des personnes handicapées. Le canton de Genève a même organisé plus de 20 ateliers sur les différents thèmes du droit cantonal de l'égalité des personnes en situation de handicap avec des personnes en situation de handicap et leurs organisations. Il aurait été possible de s'appuyer sur cette expérience existante lors de l'élaboration du présent AP-LHand. Il aurait notamment été possible de s'inspirer de la démarche de ces cantons et d'échanger avec eux à ce sujet. Ces cantons ont montré que des consultations étroites et une participation active avant même la procédure de consultation sont non seulement possibles, mais qu'elles apportent également une expertise et confèrent une légitimité à la loi.

Dans ce contexte, il est tout simplement incompréhensible que la Confédération - contrairement aux cantons mentionnés - ne remplisse toujours pas l'obligation qui lui incombe en vertu de la CDPH, près de 10 ans après son entrée en vigueur en Suisse et près de deux ans après la critique du Comité CDPH à ce sujet, et qu'elle révise la principale loi relative à l'égalité des personnes en situation de handicap sans aucune implication des personnes en situation de handicap, et donc sans tenir compte de leurs préoccupations et de leurs besoins.

Revendication

- L'AP-LHand doit être remanié en profondeur, en associant étroitement les personnes en situation de handicap et leurs organisations. Il convient d'investir le temps nécessaire à cet effet, en tenant compte de l'initiative pour l'inclusion.
- La prise en compte des personnes en situation de handicap doit être formulée de manière plus concrète et contraignante à l'art. 5, al. 1,^{bis} AP-LHand (voir à ce sujet le ch. 7 ad art. 5, al. 1bis).

6.2 Financement des organisations de personnes en situation de handicap

6.2.1 Base dans le droit de l'assurance-invalidité

Le soutien financier que la Confédération accorde aux organisations de personnes en situation de handicap repose aujourd'hui essentiellement sur l'article 74 de la LAI.

⁴³ Voir à ce sujet le rapport explicatif sur la révision proposée, p. 5, 19 et 36.

Cette réglementation est issue d'une époque où le handicap était exclusivement considéré dans une perspective médicale et individuelle. Il s'agissait en conséquence d'aider les personnes « invalides » en finançant le travail des organisations de personnes en situation de handicap. Ainsi, selon le libellé de l'art. 74 al. 1 LAI, il s'agit de « conseiller et aider les invalides » (let. a), de « conseiller les proches d'invalides » (let. b), et de « favoriser et développer l'habileté des invalides en organisant des cours spéciaux à leur intention » (let. c) ainsi que (nouveau au 1.1.2022) de « soutenir et encourager l'intégration des invalides » (let. d).

6.2.2 *Évolution des tâches des organisations de personnes en situation de handicap*

En 2000 déjà, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, le domaine juridique dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap étaient actives s'est considérablement élargi : il s'agissait désormais, outre de garantir la couverture des besoins vitaux par des mesures d'assurances sociales, de soutenir et de conseiller les personnes en situation de handicap confrontées à des discriminations au sens de l'art. 8 al. 2 Cst. En conséquence du mandat législatif de l'art. 8 al. 4 Cst., des mesures doivent être prises (dans tous les domaines de la vie) afin d'éliminer les inégalités dont sont victimes les personnes en situation de handicap. Les droits des personnes en situation de handicap doivent donc être pris en compte systématiquement lors du développement de la législation fédérale. Les organisations de personnes en situation de handicap participent depuis 2000 à de nombreuses consultations dans le but d'intégrer cette perspective dans la procédure législative.

La LHand est entrée en vigueur en 2004. En tant que loi transversale, elle couvre différents thèmes ancrés dans différents domaines juridiques (notamment le droit de la construction, les transports publics, le droit privé, le droit de la formation). Les questions auxquelles les personnes en situation de handicap et leurs organisations sont confrontées dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi sont par conséquent très variées et en grande partie encore sans réponse. Plutôt que de prévoir davantage de mécanismes de contrôle au sein de l'administration, le législateur a choisi de confier une partie de la responsabilité de la mise en œuvre de la LHand aux personnes concernées elles-mêmes ou aux organisations de personnes en situation de handicap, en leur garantissant des droits subjectifs ou en utilisant l'instrument du droit de recours des associations.⁴⁴

Enfin, la CDPH est entrée en vigueur pour la Suisse en 2014. Cette convention a des répercussions dans tous les domaines de la vie et à tous les niveaux de l'État fédéral. Sa mise en œuvre implique des changements profonds dans la société. Là aussi, les organisations de personnes en situation de handicap ont dû et doivent encore développer et utiliser leur expertise de manière à être en mesure d'assumer leurs responsabilités en matière de protection des droits des personnes en situation de handicap

⁴⁴ Message relatif à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001 1715, p. 1781, en référence au droit de recours des associations en relation avec la p. 1784.

en Suisse. Concrètement, il s'agit par exemple de conseiller les personnes en situation de handicap sur le plan juridique. Les organisations ont aussi une fonction d'accompagnement et de contrôle juridique et politique par rapport à la mise en œuvre de la CDPH, par exemple lors de la procédure de présentation du rapport étatique, de la procédure de consultation ou dans le cadre de groupes de travail de la Confédération et des cantons. Il ne faut pas non plus oublier de mentionner ici le droit de l'Union européenne : celui-ci a des répercussions sur les droits des personnes en situation de handicap (par exemple dans le domaine des transports publics) et rend la mise en œuvre de la CDPH encore plus complexe d'un point de vue juridique.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-invalidité en 1959, les domaines juridiques dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap fournissent leurs prestations et assument leur fonction d'accompagnement et de contrôle a donc fondamentalement changé. Sa portée et sa complexité ne sont plus guère comparables à la situation de départ de l'époque.

6.2.3 *Financement non adapté*

Certes, la LHand prévoit ponctuellement la possibilité de soutenir financièrement le travail des organisations de personnes en situation de handicap en ce qui concerne la mise en œuvre de la LHand. Ainsi, en complément des prestations de l'assurance-invalidité, la Confédération peut, selon l'art. 14 al. 3 let. b LHand, « soutenir les organisations et les institutions à but non lucratif d'importance nationale qui s'occupent de problèmes de langage et de compréhension rencontrés par les handicapés de la parole, de l'ouïe ou de la vue ». Selon l'art. 16 LHand, elle peut participer à des « programmes mis sur pied par une organisation d'aide aux personnes handicapées œuvrant au niveau national ou au niveau d'une région linguistique, notamment en lui accordant des aides financières ».

Mis à part cela, et à l'exception d'une modification de l'art. 74 al. 1 let. d LAI au 1.1.2022, la base légale pour le financement du travail des organisations de personnes en situation de handicap est restée inchangée depuis 1959. L'Office fédéral des assurances sociales reste seul compétent pour la répartition des fonds selon l'art. 74 LAI. Le BFEH, en tant que service de la Confédération chargé de la coordination de la mise en œuvre de la CDPH et de la LHand, n'est pas impliqué dans ce processus.

6.2.4 *Mise à jour des bases légales pour le financement*

Ce n'est pas sans raison que la CDPH exige que les États associent étroitement les organisations de personnes en situation de handicap à sa mise en œuvre (art. 4, al. 3, art. 33, al. 3 ; cf. ch. 6.1). L'expérience montre que sans cette implication, l'État manque régulièrement d'une expertise indispensable pour aborder, notamment dans le cadre du processus législatif, le problème de la discrimination des personnes en situation de handicap à la lumière de la CDPH. Pour pouvoir assumer cette implication exigée par la CDPH ainsi que leurs tâches en rapport avec la CDPH, l'interdiction constitutionnelle de la discrimination et la LHand, les organisations de personnes en situation de handicap sont toutefois tributaires d'un financement adéquat.

Dans ce contexte, notre organisation salue la volonté du BFEH, de la CDAS et de l'OFAS, exprimée en novembre 2023, de mener avec les organisations de personnes en situation de handicap un « échange politico-stratégique sur les aides financières selon l'art. 74 LAI ». La base constitutionnelle ainsi que la marge de manœuvre nécessaire à une discussion de fond sur les aides financières aux organisations de personnes en situation de handicap et leur montant sont données par les art. 112b al. 1 et 112c al. 2 Cst. Du point de vue des organisations de personnes en situation de handicap, il s'agit notamment d'interpréter et de mettre en œuvre ces dispositions constitutionnelles ainsi que l'art. 74 LAI à la lumière de la CDPH.

Dans le cadre de la révision de la LHand, il convient ainsi de créer les bases d'un financement complémentaire du travail que les organisations de personnes en situation de handicap fournissent dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand. Concrètement, il s'agit par exemple de l'accompagnement de la Confédération dans le cadre de l'art. 4 al. 3 CDPH, de l'accompagnement de la Confédération dans le cadre des procédures de rapports nationaux sur les conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme, de l'information ou de la sensibilisation des personnes en situation de handicap et du public sur les droits selon la CDPH (art. 8 CDPH). Le soutien financier des « programmes » selon l'art. 16 LHand ne couvre pas ces besoins.

Revendication

Création d'une base légale dans la LHand pour le financement complémentaire du travail des organisations de personnes en situation de handicap en lien avec la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand.

6.3 Ancrage institutionnel et ressources du BFEH

Le BFEH est le point de contact CDPH au sein de l'administration fédérale (33 al. 1 CDPH). Conformément à l'art. 19, al. 1, OHand, il est en outre « compétent pour l'exécution des tâches fédérales concernant l'égalité pour les personnes handicapées, dans la mesure où ces tâches ne relèvent pas de la compétence d'une autre unité administrative fédérale. » Malgré des évolutions positives, deux obstacles importants entravent toutefois l'efficacité de ses activités:

- Le droit de l'égalité des personnes en situation de handicap (CDPH, Cst., LHand) est une matière transversale : il concerne tous les domaines de la vie, et donc tous les secteurs d'activité de l'administration. En tant que service central chargé de l'égalité des personnes en situation de handicap au sein de l'administration fédérale, le BFEH doit collaborer étroitement avec tous les départements. Il doit pouvoir les accompagner dans la mise en œuvre de la CDPH en leur apportant son expertise et en se faisant suffisamment entendre. Actuellement, le BFEH est ancré au sein du Secrétariat général du DFI. En revanche, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, qui assume des tâches analogues dans le domaine de l'égalité entre femmes et hommes, est un office fédéral. Il n'y a pas de raison objective à cette distinction dans la hiérarchie

institutionnelle. L'occasion de la révision de la LHand doit être saisie pour faire également du BFEH un office fédéral.

- La ratification de la CDPH a entraîné une augmentation des tâches du BFEH, qui sont en outre devenues encore plus complexes. Il s'agit d'un domaine juridique en grande partie nouveau, avec de nombreuses questions nouvelles qui doivent être clarifiées. Certes, le BFEH n'est pas seul responsable de la mise en œuvre de la CDPH dans tous les domaines. Cela relève également des départements dans leurs domaines de compétence respectifs. L'expérience des dix dernières années montre toutefois que, si ces derniers disposent de l'expertise dans leurs domaines juridiques, leur expertise ne s'étend pas spécifiquement aux conséquences possibles pour les personnes en situation de handicap. Il est indispensable que le BFEH dispose de ressources suffisantes pour assurer et mettre à disposition des départements l'expertise spécifique relative aux droits des personnes en situation de handicap.

Revendication

- **Le BFEH doit devenir un office fédéral** via une adaptation de l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur
- **Les ressources du BFEH doivent être augmentées** afin qu'il puisse assumer ses tâches liées à la mise en œuvre de la CDPH, notamment le soutien aux autres départements.

7. Brèves remarques sur les différentes dispositions de l'AP-LHand

L'AP-LHand doit, selon les propositions faites aux ch. 3 à 6, être remanié en profondeur. Si le Conseil fédéral décidait, malgré les critiques des organisations de personnes en situation de handicap, de poursuivre pour l'essentiel avec le présent projet, il faudrait tenir compte des propositions d'adaptation ci-dessous concernant certaines dispositions spécifiques. Du point de vue de notre organisation, la mise en œuvre des présentes propositions ne serait toutefois pas suffisante pour que la LHand révisée apporte une amélioration réelle dans la vie des personnes en situation de handicap en Suisse. Il s'agirait toujours d'une tentative de "rafistoler" par petites touches un projet de loi insuffisant, au lieu de le soumettre à la révision globale et conceptuelle nécessaire.

Article 1er , paragraphe 2

Dans sa version actuelle, l'art. 1 LHand (« but ») décrit à la fois le but (al. 1) et l'objet (al. 2) de la loi. Selon l'AP-LHand, le but de la loi doit rester inchangé. Ce but reprend la formulation de l'art. 8, al. 4 Cst. selon laquelle il s'agit d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées.

Selon l'al. 2 AP-LHand, les conditions-cadres fixées par la LHand doivent *désormais* faciliter la participation des personnes en situation de handicap à la vie en société *sur la base de l'égalité avec les autres*. En complément de la liste actuelle des domaines dans lesquels la participation est facilitée par la LHand, le logement (« dans le choix

de leur mode de logement ») ainsi que les prestations (« dans l'accès aux prestations de services ») doivent désormais être expressément mentionnés. Les remarques suivantes doivent être faites à ce sujet :

- Sur le fond, la mise en évidence de l'objectif d'une participation égale et autonome des personnes en situation de handicap dans l'article sur le but de la LHand est correcte. Cela découle d'une interprétation conforme à la CDPH du mandat législatif selon l'art. 8 al. 4 Cst. Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ont montré à quoi cela pouvait ressembler dans leurs « lois sur les droits des personnes handicapées », tout comme le canton du Valais dans sa loi sur les droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap.
- La formulation proposée semble toutefois trop peu réfléchie au regard de la CDPH et des exemples cantonaux mentionnés. Il manque le lien fondamental avec la réalisation des droits des personnes en situation de handicap. De plus, le choix des nouveaux domaines à mentionner n'est pas compréhensible. Il est difficile de savoir quelles dispositions de la LHand ou de l'AP-LHand contribueraient concrètement à permettre aux personnes en situation de handicap de choisir librement leur forme de logement. Est-ce la disposition relative aux immeubles d'habitation selon l'art. 3 let. c LHand qui reste inchangée, avec son seuil d'application élevé et largement inefficace de plus de 8 logements (voir à ce sujet le ch. 3.2) ? Ou s'agit-il des nouvelles propositions visant à protéger contre la discrimination lors du recours à des prestations de particuliers (voir à ce sujet notamment le ch. 4.2) ? Et pourquoi l'accès aux prestations est-il désormais expressément mentionné comme objectif (la LHand en vigueur couvre déjà les prestations, y compris celles fournies par des particuliers), mais pas l'accès aux transports publics et aux constructions ?

ro osition d ada tation

Art. 1 But

La présente loi a pour objet de réaliser les droits des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, en particulier

- a) d'assurer leur égalité en droit et de promouvoir leur égalité en fait ; ils doivent notamment être protégés contre toute forme de discrimination [voir le ch. 4.2 sur les questions de définition].
- b) de leur permettre de mener une vie autonome, d'en assumer la responsabilité et de favoriser leur inclusion dans la société.
- c) (d'introduire la reconnaissance et la promotion des langues des signes suisses).⁴⁵

Art. 1a Objet⁴⁶

⁴⁵ Si la section 3a proposée dans l'AP est maintenue.

⁴⁶ Inspiré du §2 al. 1 et 2 BRG BL.

¹ Cette loi contient les principes matériels, les droits subjectifs, les dispositions procédurales, les dispositions relatives aux obligations de droit objectif pour l'égalité et l'inclusion des personnes en situation de handicap (ainsi que des dispositions relatives à la reconnaissance et à la promotion de la langue des signes).

² Elle est complétée et concrétisée dans la législation fédérale par le biais de dispositions spécifiques pour les domaines de vie concernés. Celles-ci doivent être interprétées dans le sens de la présente loi.

Article 2

Selon l'art. 2 AP-LHand, la notion de « personne handicapée » serait adaptée (al. 1). En outre, le concept d'« aménagement raisonnable » serait désormais intégré et défini (al. 6). En revanche, la notion d'inégalité (art. 2 al. 2-5) resterait inchangée, tandis que celle de discrimination ne serait toujours pas définie dans la loi. Le maintien de cette double terminologie constitue l'un des plus gros défauts de l'avant-projet (voir à ce sujet le ch. 4.2). Seuls les propositions concernant les al. 1 et 6 sont abordés ci-après.

alinéa 1

Selon les explications de l'AP-LHand⁴⁷, l'art. 2, al. 1, doit modifier la définition de la "personne handicapée" et l'aligner sur la définition de la CDPH. La nouvelle définition doit exprimer plus précisément « l'interaction entre les conditions personnelles de la personne handicapée et les obstacles dans son environnement ». ⁴⁸ L'adaptation est à approuver dans son principe, avec les remarques suivantes :

- En référence à la version française : les adjectifs proposés sont « physique » (doit remplacer "corporel" selon la LHand jusqu'à présent en vue d'une uniformisation avec la CDPH), « mentale » (LHand jusqu'à présent), « psychique » (LHand jusqu'à présent), « intellectuelle » (AP-LHand) et "sensorielle" (AP-LHand). « Intellectuel » est également utilisé à l'art. 1, al. 2, CDPH. Mais dans le sens de déficience « mentale », ou incapacité « mentale » selon la LHand jusqu'à présent et l'AP-LHand (c'est-à-dire dans le sens d'une diminution de l'intelligence⁴⁹). Par « mental », la CDPH entend « psychique ». Avec les termes « psychique » et « mental » utilisés jusqu'à présent, la LHand englobe déjà aujourd'hui les catégories « mental » et « intellectuel » selon la CDPH . Il est donc difficile de savoir à quoi se réfère le terme « intellectuel » dans cette version linguistique.
- En principe, la création de catégories sert à concrétiser la notion de handicap, elle est également conforme à la CDPH. Les explications relatives au projet de LHand devraient toutefois préciser clairement que les limites entre ces catégories sont floues. Par exemple, au-delà de la question de savoir si elles sont

⁴⁷ Explications relatives à l'AP, p. 21.

⁴⁸ Explications relatives à l'AP, p. 21.

⁴⁹ Il faut rappeler que l'intelligence et les instruments développés pour la mesurer sont en soi des constructions sociales.

plutôt de nature physique, psychique ou sensorielle, des conditions telles que l'autisme ou la dyslexie sont clairement des handicaps au sens de la LHand. En outre, le message devrait préciser que la question de l'origine de la déficience - p. ex. naissance, prédisposition génétique ou accident - n'est pas pertinente pour la définition du handicap selon la LHand. La notion englobe donc notamment les personnes présentant des déficiences liées à l'âge.

Proposition d'adaptation

Art. 2, al. 1

Est considérée comme une personne handicapée au sens de la présente loi toute personne présentant une incapacité physique, mentale, psychique, ~~intellectuelle~~ ou sensorielle présumée durable, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

alinéa 6

La CDPH définit la notion de discrimination à l'article 2, paragraphe 3, qui couvre toutes les formes de discrimination, y compris le « refus d'aménagement raisonnable ». Selon l'article 2, paragraphe 4, les « aménagements raisonnables » sont « les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ».

Le terme « raisonnable » doit donc être compris comme « approprié » dans le sens de « adapté à la personne et à la situation concrète ». Selon le Comité CDPH, le caractère « raisonnable » des aménagements s'évalue après un examen du contexte, c'est-à-dire une analyse de la pertinence et de l'efficacité des aménagements et de l'objectif d'élimination de la discrimination dans le cas d'espèce.⁵⁰ Les aménagements raisonnables supposent l'établissement d'un dialogue avec la personne en situation de handicap. Les mesures doivent être développées en étroite collaboration avec la personne en situation de handicap. Cela correspond à une conception du handicap basée sur les droits de l'homme - par opposition à une conception médicale ou caritative du handicap. Après avoir vérifié l'adéquation des dispositions au cas concret - leur caractère approprié -, il convient dans un deuxième temps d'examiner la proportionnalité. L'article 2, paragraphe 4, de la CDPH exprime ce contrôle de proportionnalité par l'expression « pas de charge disproportionnée ou indue ». Il est important de noter qu'en dehors de cette référence dans l'art. 2, al. 4, la CDPH ne contient pas d'autre clause de proportionnalité.

Selon l'avant-projet, la LHand doit désormais intégrer et définir la notion d'aménagement raisonnable (voir à ce sujet le ch. 4.2.4). En soi, l'intégration de la

⁵⁰ Comité CDPH, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Éducation, N 28.

définition est judicieuse et mérite d'être saluée. Mais comme la systématique de la loi dans son ensemble, l'interaction des différentes dispositions entre elles n'a pas été suffisamment réfléchi. Il en résulte une construction qui n'est guère compréhensible. Dans ces conditions, il est peu probable que l'introduction du concept d'« aménagement raisonnable » dans la LHand conduise à un renforcement effectif de la protection des personnes en situation de handicap contre la discrimination. Afin de ne pas excéder le cadre d'une réponse à une consultation, nous nous contenterons ici d'esquisser quelques problèmes non résolus.

Contrairement à la CDPH, l'AP-LHand ne définit pas la notion de discrimination (voir ch. 4.2). Seul l'un de ses aspects, l'« aménagement raisonnable », y est décrit. La notion de discrimination selon la CDPH est très proche de la notion d'inégalité selon la LHand actuelle (art. 2 al. 2 LHand). Aujourd'hui déjà, il est possible, sur la base de la LHand, de procéder aux adaptations nécessaires pour éliminer une inégalité en lien avec des constructions, des installations, des transports publics ainsi que des prestations de la collectivité et des entreprises « concessionnaires » (art. 2 al. 2-5 LHand, en relation avec les art. 7 et 8 al. 1 et 2 LHand). L'adaptation n'est effectuée que si elle n'est pas « disproportionnée » par rapport aux intérêts en présence (art. 11 et 12 LHand).

- Quelle est la différence entre le système actuel, tel qu'il vient d'être décrit, et le nouveau système d'« aménagements raisonnables », qui ne s'appliquera toutefois qu'aux employeurs privés et aux prestataires privés de services accessibles au public (art. 6, al. 2, et 6a, al. 2, AP-LHand) ?
- Comment s'articulent les différentes règles de proportionnalité ? Concrètement : art. 2, al. 6, AP-LHand (« pas de charge disproportionnée ») ; art. 11 et 12 LHand ; art. 12a AP-LHand ?

Propositions d'adaptation

- **Renoncer à l'utilisation parallèle des notions d'inégalité, discrimination, ou opter pour l'une ou l'autre (ch. 4.2). Définir celle-ci au sens de la notion de discrimination de la CDPH, c'est-à-dire y compris le refus d'aménagement raisonnable.**
- **Renoncer à l'ancrage multiple et inutile du principe de proportionnalité.**
- **En lieu et place, formulation d'une disposition concrétisant le principe de proportionnalité. A cet égard, il est possible de s'inspirer de la loi sur les droits des personnes en situation de handicap de Bâle-Campagne (BL). Le §7 de cette loi spécifie les aspects à prendre en compte lors d'une pesée des intérêts, et ce en référence à trois catégories d'intérêts: les intérêts publics, les intérêts de la collectivité ou de personnes privées; les intérêts de la personne en situation de handicap concernée. Cette règle de proportionnalité a également la question de savoir si un aménagement raisonnable doit être ordonné ou non dans un cas particulier.**

Article 3, point g

L'extension proposée du champ d'application est à saluer.

Article 5

Voir à ce sujet le ch. 4.1.

alinéa 1

L'article 5, al. 1, devrait être formulé de manière beaucoup plus concrète. Il devrait notamment exprimer plus clairement les obligations prévues à l'article 4, paragraphes 1 et 2 de la CDPH. Il faut notamment s'assurer que :

- les mesures soient conçues de manière à permettre aux personnes en situation de handicap de mener une vie aussi autonome que possible et d'en assumer la responsabilité. La conception des mesures ne doit pas avoir pour effet de maintenir l'isolement, la ségrégation, la stigmatisation ou d'autres formes de discrimination à l'égard des personnes en situation de handicap.
- les mesures ne reposent pas sur des idées préconçues concernant ce que les personnes en situation de handicap peuvent faire ou ne pas faire. Il convient de rappeler ici que, dans ses observations finales, le Comité CDPH a souligné avec inquiétude les stéréotypes et préjugés négatifs qui prévalent en Suisse.
- les mesures sont prises de manière continue et en utilisant tous les moyens disponibles. Le terme « continu » signifie que les mesures doivent être prises de manière répétée et régulière; il s'agit donc d'analyser et d'évaluer la situation à intervalles réguliers et de prendre les mesures nécessaires en conséquence. Cette expression reconnaît que les droits socio-économiques et culturels doivent être mis en œuvre progressivement afin de pouvoir être pleinement réalisés à terme. « Utiliser tous les moyens disponibles » doit être compris comme « dans les limites des ressources dont disposent la Confédération et les cantons ». Selon la CDPH, les ressources disponibles incluent celles qui peuvent être converties, c'est-à-dire qu'il peut y avoir une obligation de transférer des ressources utilisées d'une manière qui n'est pas conforme à la CDPH. Cela n'exclut pas que certaines ressources ne soient pas disponibles en raison d'autres priorités.
- la Confédération et les cantons justifient les mesures qu'ils ont choisies, notamment en ce qui concerne les priorités. En outre, un calendrier doit être fixé avec des étapes pour l'adoption et la mise en œuvre des mesures. L'avancement des mesures doit pouvoir être évalué à l'aide de mécanismes de contrôle. Enfin, des ressources doivent être disponibles pour l'adoption et la mise en œuvre des mesures. Le cas échéant, la planification requise peut également expliquer et justifier l'absence de mesures; elle sera prise en compte par le tribunal ou l'autorité administrative lorsqu'il s'agira de déterminer, au cas par cas, dans quelle mesure la collectivité peut être contrainte d'éliminer une discrimination.
-

Proposition d'adaptation

Al. 1

La Confédération et les cantons sont tenus de prendre toutes les mesures législatives, politiques et administratives nécessaires pour atteindre le but de la présente loi, tel que défini à l'article 1, indépendamment des contestations individuelles.

Alinéa 1a

Les mesures doivent correspondre à la réalité des personnes en situation de handicap. Elles doivent être conçues de manière à leur permettre de mener une vie aussi autonome que possible et d'en assumer la responsabilité.

Alinéa 1c

La Confédération et les cantons doivent prendre les mesures nécessaires de manière continue et en utilisant tous les moyens disponibles, y compris la réaffectation des ressources.

Alinéa 1d

Ils justifient les mesures choisies, adoptent un calendrier, fixent des étapes, définissent des mécanismes de contrôle et mettent les ressources à disposition.

alinéa 1^{bis}

L'inscription, dans la loi, de l'obligation de faire participer les organisations de personnes en situation de handicap est à **saluer** (cf. ch. 6.1). Toutefois, bien que la proposition de l'art. 5, al. 1, ^{bis} AP-LHand s'inspire de l'art. 4, al. 3, CDPH, il manque des indications centrales sur les exigences posées par la CDPH quant à l'implication des organisations de personnes en situation de handicap.

Proposition d'adaptation

Alinéa 1^{bis} a

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures législatives, administratives ou autres susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur les droits des personnes en situation de handicap, la Confédération et les cantons consultent étroitement les personnes en situation de handicap par le biais des organisations qui les représentent et les font participer activement.

Alinéa 1^{bis} b

Ils veillent à ce que la consultation et la participation aient lieu à un stade précoce, lorsque toutes les options sont encore ouvertes et qu'une participation effective peut avoir lieu.

Alinéa 1^{bis} c

Ils garantissent leur accès aux informations pertinentes, notamment par des mesures de soutien et d'adaptation appropriées. Ils informent les organisations consultées et impliquées du résultat du processus.

Alinéa 1^{bis} d

Ils indemnisent les organisations représentant les personnes en situation de handicap pour leur consultation et leur participation.

Article 6

alinéa 1

Voir à ce sujet le ch. 4.2.2.

La volonté derrière la proposition de révision est de renforcer la protection contre la discrimination lors de l'utilisation prestations accessibles au public fournies par des particuliers. Comme nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises dans cette prise de position, il va de soi que cet objectif est important et pleinement soutenu par notre organisation ! Mais les propositions de l'AP-LHand ont pour conséquence de compliquer encore plus la conception de la LHand, erronée depuis le début. Cela conduira à une grande insécurité juridique. Dans ce contexte, il est peu probable que les tribunaux et les autorités développent une pratique qui contribue réellement à la participation égale et autonome des personnes en situation de handicap à la vie en société.

alinéa 2

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6, alinéa 2, doit être modifié comme suit :

« Ils doivent procéder aux aménagements raisonnables pour prévenir, réduire ou éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. *Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'alinéa 1.* »

alinéa 3

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6, alinéa 3, doit être modifié comme suit :

« Les prestations de services qu'ils proposent sous une forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes handicapées, *faute de quoi il y a discrimination au sens de l'alinéa 1.* »

En outre, les remarques suivantes doivent être faites :

- Il est très positif que l'obligation de rendre accessibles les services offerts sous forme numérique concerne désormais aussi les particuliers.
- Il faut également saluer le fait que la loi (et non seulement l'ordonnance) mentionne l'obligation de respecter les normes informatiques internationales et nationales.
- La décision de renoncer à un renvoi dynamique aux normes dans la LHand est juste. Mais c'est au niveau de la loi, et non de l'ordonnance, qu'il convient de décrire le niveau minimal que les prestations doivent respecter pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes en situation de handicap, notamment en ce qui concerne l'intelligibilité de l'information.

- L'ordonnance doit faire expressément référence à la norme eCH-0059 et aux directives pour l'accessibilité aux contenus Web WCAG du World Wide Web Consortium W3C, reconnues au niveau international.
- Enfin, on peut douter que les deux domaines mentionnés dans le rapport explicatif, à savoir les contrats électronique (e-commerce) et les produits et services d'information, de communication et de transaction (produits et services TIC), soient suffisants pour garantir une utilisation réellement sans barrières des services nécessaires dans la vie quotidienne. Les références entre parenthèses « achats en ligne » et « produits TIC » indiquent une limitation intentionnelle à ces domaines. Cela ne permet pas d'exclure que des outils importants des banques et des assurances puissent en être exclus. Le message doit préciser que les outils de banque et d'assurance en ligne sont également visés.

Article 6a

alinéa 1

Voir à ce sujet le ch. 4.2.2 ainsi que 4.3.

alinéa 2

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6a, paragraphe 2, doit être modifié comme suit :

« Les employeurs doivent procéder aux aménagements raisonnables pour prévenir, réduire ou éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. *Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'alinéa 1.* »

Article 8

alinéa 3 et alinéa 4

Notre organisation ne peut que saluer et soutenir le fait que les fournisseurs privés de prestations accessibles au public puissent désormais être tenus de prévenir, réduire ou éliminer une discrimination au cas par cas. Il n'est toutefois pas certain que cette protection plus forte soit aussi efficace que voulu et qu'elle conduise à une amélioration effective de l'égalité effective des personnes en situation de handicap (voir à ce sujet le ch. 4.2 et les propositions qui y sont faites).

Article 8a

alinéa 1

L'art. 8a devrait exprimer l'obligation de l'employeur de continuer à employer, dans la mesure du possible, un travailleur dont le handicap est survenu en cours d'emploi (aménagement raisonnable en vue du maintien de l'emploi). Les formulations des alinéas 1 et 4 ne le garantissent pas suffisamment à l'heure actuelle.

alinéa 2

On ne comprend pas pourquoi l'AP-LHand ne contient pas de disposition analogue à l'art. 10 LEg. Celui-ci garantit une protection contre le licenciement dans le cas où la résiliation des rapports de travail par l'employeur sans motif justifié fait suite à une plainte interne à l'entreprise concernant une discrimination ou à la saisine de l'office de conciliation ou du tribunal par le travailleur. D'autres éléments de la protection contre le licenciement de la loi sur l'égalité, comme l'allègement du fardeau de la preuve dans la procédure, sont repris par le projet. Des différences injustifiables sont ainsi apportées au sein des groupes discriminés.

Alinéa 4

Voir alinéa 1

Article 9

Voir ch. 4.5.

Article 9 ter

L'ajout proposé est à saluer vivement, il est d'une importance capitale. Il doit également être étendu aux autres procédures prévues par la LHand.

Article 12a

Voir les remarques et propositions relatives à l'art. 2, al. 6.

En principe, il convient d'ajouter un alinéa supplémentaire à la/aux disposition(s) relative(s) à la proportionnalité. Cet alinéa doit garantir que les mesures et la planification que la collectivité ou le particulier a (ou n'a pas) prises pour protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination soient prises en compte dans la pesée des intérêts. Il s'agit ainsi d'éviter, compte tenu des expériences faites notamment dans les domaines des transports publics et de la construction, que 20 ans après l'entrée en vigueur d'une loi, il soit possible d'invoquer les coûts trop élevés d'une mesure pour justifier d'y renoncer. Et ce, bien que la prise en compte en temps utile de l'accessibilité dans le déroulement d'un processus permette d'éviter des adaptations ultérieures et coûteuses.

Articles 12b-12c et modification de la loi sur les langues selon II

Il est renvoyé à la prise de position de la Fédération suisse des sourds.

Article 13, alinéas 1 et 1^{bis}

Voir ch. 4.3.

Article 14

Voir ch. 4.4.

Article 20

L'adaptation proposée de l'art. 20 LHand est de nature purement cosmétique. Il faut plutôt profiter de la révision de la LHand pour poser les jalons de la mise en œuvre de l'art. 24 de la CDPH:

- En ce qui concerne les domaines de formation pour lesquels la Confédération est compétente (notamment les EPF et la formation professionnelle), les obligations de droit objectif de la Confédération doivent être fixées et concrétisées de manière contraignante dans la LHand.
- En ce qui concerne les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques, l'art. 30 de la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE, RS 414.20) doit être complété :

Position d'adaptation

Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE, RS 414.20)

Art. 30 Conditions de l'accréditation institutionnelle

¹ L'accréditation d'institution est accordée aux conditions suivantes:

- a. la haute école ou toute autre institution du domaine des hautes écoles dispose d'un système d'assurance de la qualité garantissant:

(5bis) la prise en compte de la protection des personnes en situation de handicap contre toute discrimination fondée sur leur handicap et la promotion de l'égalité des chances et l'égalité de fait entre les personnes en situation de handicap et les personnes non handicapées dans l'accomplissement de ses tâches.

Article 23

Voir à ce sujet le ch. 3.1.

Dans les réglementations subséquentes, qui doivent impérativement être intégrées à la révision pour garantir la mise en œuvre de cette loi dans le domaine des transports publics (à ce sujet, ch. 3.1), l'aspect de l'accessibilité pour les personnes avec une incapacité de la vue ou de l'ouïe doit être expressément intégré. Vingt ans de mise en œuvre de la LHand montrent que celui-ci est trop souvent oublié et que les gares, les arrêts et les systèmes d'information à la clientèle ne peuvent pas être utilisés de manière autonome par les personnes ayant une incapacité sensorielle. L'obligation de mettre à disposition des informations aux voyageurs selon le principe des deux sens doit être rendue visible en conséquence.



Cheffe du Département fédéral de l'intérieur

Par e-mail à : ebgb@gs-edi.admin.ch

Genève, le 4 avril 2024

Prise de position sur la révision partielle de la Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées

Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs,

insieme-Genève est une organisation de parents de personnes avec une déficience mentale. Nous sommes membre de la fédération nationale, insieme Suisse qui fédère près de 50 organisations réparties. A Genève nous regroupons quelques 600 membres sur les 8'600 qui font partie d'insieme Suisse.

C'est avec plaisir que nous saisissons l'occasion de la consultation pour prendre position sur la révision prévue de la Loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand). Il s'agit, avec la Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), de la loi fédérale la plus importante en matière de droits des personnes handicapées. Pour la première fois depuis son entrée en vigueur en 2004, elle doit être adaptée de manière substantielle. **Mais au lieu de poser des jalons pour la participation des personnes en situation de handicap dans notre société, la présente révision tente de "rafistoler" la LHand. Selon toute vraisemblance, elle ne contribuera pas à renforcer les droits des personnes handicapées. Ponctuellement, les propositions aggraverait même leur situation. Cette approche ne permet pas d'atteindre l'objectif visé.**

Nous demandons que l'avant-projet soit retiré et soit remanié en collaboration avec les personnes en situation de handicap et leurs organisations.

Nous vous remercions par avance de bien vouloir examiner avec la plus grande attention les arguments mis en avant avec inclusion handicap et nous espérons que nos demandes seront prises en compte. Dans l'attente, nous vous adressons, Madame la conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, nos meilleures salutations.

Augusto Cosatti
Président

Céline Laidevant
Secrétaire Générale

Contenu

Contenu.....	2
1. L'essentiel en bref.....	4
2. La nécessité et l'urgence de la révision de la LHand	4
3. Focalisation sur les domaines du travail et des prestations fournies par des particuliers	6
3.1 Absence de nouvelle réglementation pour les TP (art. 22 LHand ; art. 23 AP-LHand).....	6
3.1.1 Délai non respecté.....	6
3.1.2 Un mauvais signal pour les propriétaires d'infrastructures et les entreprises de transport.....	7
3.1.3 Défaut de correction du champ d'application	8
3.2 Absence d'ajustement dans le domaine de la construction (art. 3 let. a, c et d LHand).....	10
4. Accent mis sur la protection contre la discrimination dans les cas individuels	11
4.1 Il est urgent de concrétiser les obligations de droit objectif.....	11
4.2 Distinction entre inégalité et discrimination (art. 2, al. 2, et art. 6 LHand ; art. 6 et 6a AP-LHand).....	12
4.2.1 Conception erronée de la LHand.....	12
4.2.2 Adaptation des termes nécessaire	13
4.2.3 Deux solutions possibles.....	14
4.2.4 Aménagements raisonnables	15
4.3 Rapports de travail (art. 3, let. g, 6a et 8a AP-Loi sur l'égalité).....	15
4.4 Services (art. 6 et 8 AP-Loi sur l'égalité).....	16
4.5 La proposition relative au droit de recours des associations (art. 9 AP-LPH).....	17
4.5.1 1er alinéa.....	17
4.5.2 2e alinéa	18
4.5.3 Paragraphe 3.....	18
5. Reconnaissance et promotion des langues des signes (section 3a AP-Loi sur le handicap).....	18
6. Renforcement des institutions et des organisations.....	18
6.1 Implication des organisations de personnes en situation de handicap	18
6.2 Financement des organisations de personnes en situation de handicap.....	20
6.2.1 Base dans le droit de l'assurance-invalidité.....	20
6.2.2 Évolution des tâches des organisations de personnes en situation de handicap.....	20
6.2.3 Financement non adapté.....	21
6.2.4 Mise à jour des bases légales pour le financement.....	21
6.3 Ancrage institutionnel et ressources du BFEH.....	22
7. Brèves remarques sur les différentes dispositions de l'AP-LHand	23
Article 1er , paragraphe 2.....	23
Article 2	24
alinéa 1	24
alinéa 6	25
Article 3, point g.....	26

Article 5	26
<i>alinéa 1</i> 26	
<i>alinéa 1^{bis}</i>	28
Article 6	28
<i>alinéa 1</i> 28	
<i>alinéa 2</i> 28	
<i>alinéa 3</i> 29	
Article 6a	29
<i>alinéa 1</i> 29	
<i>alinéa 2</i> 29	
Article 8	30
<i>alinéa 3 et alinéa 4</i>	30
Article 8a	30
<i>alinéa 1</i> 30	
<i>alinéa 2</i> 30	
<i>Alinéa 4</i> 30	
Article 9	30
Article 9 ter	30
Article 12a	30
Articles 12b-12c et modification de la loi sur les langues selon II.....	31
Article 13, alinéas 1 et 1 ^{bis}	31
Article 14	31
Article 20	31
Article 23	31

1. L'essentiel en bref

Le Conseil fédéral a reconnu la nécessité de réviser la Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand). Le 10 mars 2023, il a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'élaborer un projet de révision partielle de la LHand. Notre organisation se félicite de ce processus, la Suisse s'étant engagée à mettre en œuvre la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).

L'objectif du projet est de contribuer à l'égalité des personnes en situation de handicap et de promouvoir leur participation autonome à la vie en société. Mais les propositions ne changeront pas la réalité de vie des personnes en situation de handicap. Le choix trop restreint des thèmes est problématique (limitation au travail et aux prestations de services, voir ci-dessous ch. 3), tout comme la focalisation sur la protection contre la discrimination dans les cas individuels (voir ch. 4). Celle-ci englobe de plus une proposition reposant sur une conception erronée de la LHand (voir ci-dessous ch. 4.2). Plus problématique encore, la nouvelle disposition relative au droit de recours des associations entraînerait une nette détérioration de la situation juridique des personnes en situation de handicap (voir ch. 4.5). L'avant-projet ne contient, en outre, aucune proposition visant à renforcer les institutions et organisations qui assument une responsabilité dans la mise en œuvre des droits des personnes en situation de handicap (voir ch. 6.). Enfin, les propositions relatives à la reconnaissance de la langue des signes ne correspondent pas à la volonté du Parlement (voir ch. 5).

Notre organisation demande au Conseil fédéral de remanier fondamentalement le projet. Ce faisant, il faudrait également envisager d'adapter d'autres lois importantes pour la participation des personnes en situation de handicap (notamment la LAI et la LIPPI). Seul un lien fort entre les différentes bases légales et une adaptation ciblée de celles-ci permettra de protéger efficacement les personnes en situation de handicap contre les discriminations dans les domaines du travail et du logement.

Le contenu du projet consiste à ancrer les droits des personnes en situation de handicap. C'est précisément pour cette raison que celles-ci et les organisations qui les représentent doivent être impliquées dans la révision (voir à ce sujet ch. 6.1). Il s'agit d'une révision nécessaire et urgente, mais aussi complexe, qui concerne un grand nombre de domaines juridiques différents, avec leurs particularités respectives en termes de contenu et de procédure. Il convient donc de prendre le temps et le soin nécessaire pour aborder la révision, tout en tenant compte de l'actualité politique : l'initiative sur l'inclusion, qui demande un renforcement des droits des personnes en situation de handicap par le biais d'une adaptation de l'art. 8 de la Constitution, sera probablement déposée à l'automne 2024. Le présent avant-projet de LHand (AP-LHand) ne constitue en aucun cas une alternative à cette initiative.

Si le Conseil fédéral décidait, malgré les critiques de fond des organisations de personnes en situation de handicap, de s'en tenir, pour l'essentiel, aux propositions du présent avant-projet, il faudrait tenir compte des propositions d'adaptation ponctuelle des différentes dispositions, contenues notamment au ch. 7.

2. La nécessité et l'urgence de la révision de la LHand

La CDPH (RS 0.109) oblige expressément la Suisse à tenir compte des droits des personnes en situation de handicap dans le processus législatif (art. 4, al. 1, let. a et b CDPH). Début 2022, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU (ci-après : le Comité CDPH) a examiné pour la première fois la mise en œuvre de la CDPH par la Suisse. Dans ses recommandations (« Concluding Observations ») émises en avril 2022 à l'intention de la Suisse, il se montre préoccupé, en ce qui concerne l'art. 4 CDPH, par l'adaptation insuffisante des bases juridiques suisses à la CDPH (ch. 7). Il recommande à la Suisse d'harmoniser toutes les bases juridiques avec la CDPH (ch.

8).¹ Cela implique que les révisions de lois et d'ordonnances doivent systématiquement tenir compte de la CDPH et viser une harmonisation avec celle-ci.

La Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) interdit, à l'art. 8, al. 2, les discriminations fondées sur une déficience corporelle, mentale ou psychique. L'art. 8 al. 4 Cst. oblige le législateur à prendre des mesures pour éliminer les inégalités qui frappent les personnes en situation de handicap. C'est sur cette base que le législateur fédéral a adopté, il y a maintenant plus de 20 ans, l'actuelle LHand (RS 151.3). Tant la jurisprudence relative à l'art. 8 al. 2 Cst. que la LHand – adoptée avant l'entrée en vigueur de la CDPH - restent largement en deçà des exigences de la CDPH. Ainsi, le Tribunal fédéral constate constamment que l'art. 8 al. 2 Cst. ne contient pas de droit à l'établissement d'une égalité de fait. Il n'est pas reconnu que l'interdiction de la discrimination entraîne l'obligation de prendre les mesures d'aménagement raisonnable pour permettre à une personne en situation de handicap d'exercer effectivement un droit.² De même, la protection contre les discriminations, notamment à l'égard des particuliers (art. 6 LHand), est clairement insuffisante. Ceci en particulier dans le contexte où le Tribunal fédéral interprète la notion de discrimination au sens de l'art. 6 LHand et de l'art. 2 al. 2 OHand de manière très restrictive et la limite aux cas où l'objectif est de rabaisser ou d'exclure une personne en situation de handicap.³ De plus, une personne qui porte plainte pour discrimination ne peut obtenir qu'une indemnisation de 5'000 CHF maximum. Elle ne peut pas exiger que la discrimination cesse ou qu'elle soit éliminée par des aménagements raisonnables. Dans ces cas, les organisations de personnes en situation de handicap ont tout juste un droit à faire constater une discrimination (art. 9 al. 3 let. a LHand). Toutes ces restrictions ne sont pas compatibles avec les art. 2, 5 et 9 CDPH.⁴

En conséquence, le Comité CDPH a recommandé à la Suisse de prendre des mesures pour garantir que la protection des personnes en situation de handicap contre la discrimination soit conforme aux normes de la CDPH.⁵ L'initiative pour l'inclusion, qui a pour but de réaliser l'égalité effective des personnes en situation de handicap en Suisse, va dans le même sens. Selon l'initiative, l'art. 8 al. 4 Cst. doit être abrogé et un nouvel art. 8a Cst. doit être introduit.

Le Conseil fédéral reconnaît lui aussi des lacunes dans le droit suisse, notamment en ce qui concerne la garantie d'une protection complète et efficace contre la discrimination, et estime qu'il est nécessaire d'agir au niveau législatif.⁶ De son point de vue, cette nécessité se limite toutefois pour l'essentiel à l'amélioration de l'accès aux prestations pour les personnes en situation de handicap et au renforcement de la protection contre la discrimination dans les rapports de travail.⁷ L'analyse d'impact de la réglementation réalisée reconnaît également la nécessité d'agir pour améliorer l'égalité des personnes en situation de handicap.⁸ L'adaptation du droit suisse aux obligations internationales n'est toutefois pas la préoccupation principale du Conseil fédéral, malgré la recommandation du Comité CDPH en ce sens.⁹

¹ Nations unies, Comité des droits des personnes handicapées CDPH, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 25 mars 2022 (ci-après Comité CDPH, Recommandations finales).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ÉLIANE SCHEIBLER, Rapport alternatif actualisé, Rapport de la société civile à l'occasion du premier examen de la Suisse par le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, Berne 2022, p. 21 (ci-après HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif).

³ Arrêt du Tribunal fédéral 4A_369/2012 (2012) consid. 3.3 ; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif (n. 2), p. 22 et suivantes.

⁵ Comité CDPH, Recommandations finales (n. 1), point 12.

⁶ Rapport explicatif, p. 5 et p. 39.

⁷ Rapport explicatif, p. 5 et suivantes.

⁸ Rapport explicatif, p. 36.

⁹ Rapport explicatif, p. 40.

La nécessité de réviser la LHand est donc indiscutable. Toutefois, le présent projet de loi est loin de répondre au besoin réel de révision, notamment en ce qui concerne l'harmonisation de la LHand avec la CDPH, comme nous le montrerons ci-après.

Revendications

- La LHand doit absolument faire l'objet d'une révision complète.
- La révision doit être plus large, tant pour ce qui est des thèmes (voir ch. 3) que des instruments (voir ch. 4).
- Compte tenu de la complexité juridique de l'entreprise, il convient d'y consacrer le temps nécessaire et d'y associer les personnes en situation de handicap et leurs organisations

3. Focalisation sur les domaines du travail et des prestations fournies par des particuliers

La CDPH englobe tous les domaines de la vie et exige des changements profonds de notre société. Compte tenu de sa portée, il est indéniable qu'il faut établir des priorités dans sa mise en œuvre. Malgré la recommandation du Comité CDPH¹⁰, la Suisse ne dispose toujours pas d'un plan d'action pour la mise en œuvre des droits de la CDPH, qui permettrait notamment d'établir ces priorités. Bien que les « Programmes prioritaires de la politique du handicap 2023-2026 » du Conseil fédéral aillent dans la bonne direction et montrent une volonté d'agir, ils ne constituent pas un plan d'action. Ces programmes ne suffisent pas à atteindre la concrétisation nécessaire des droits de la CDPH ainsi que l'établissement de tâches étatiques au niveau de la loi (voir à ce sujet ch. 4.1).

La présente révision de la LHand met l'accent sur les domaines du travail et des prestations, ainsi que sur la reconnaissance de la langue des signes (cf. ch. 2.2). 5). Le choix de ces thèmes est à saluer. Dans ces trois domaines, le besoin de réforme est important. Il est en outre compréhensible que la présente révision ne permette pas de relever tous les défis auxquels le législateur fédéral est confronté dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH. Néanmoins, l'accent thématique est trop étroit, notamment en raison du fait qu'il s'agit de la première révision depuis l'entrée en vigueur de la LHand il y a 20 ans. Des adaptations sont particulièrement urgentes dans les domaines des transports publics (ch. 3.1) et de la construction (ch. 3.2). Par ailleurs, la révision de la LHand doit également être saisie comme une occasion de renforcer le travail du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) et des organisations de personnes en situation de handicap (ch. 6).

3.1 Absence de nouvelle réglementation pour les TP (art. 22 LHand ; art. 23 AP-LHand)

3.1.1 Délai non respecté

Lors de l'entrée en vigueur de la LHand le 1er janvier 2004, le législateur est manifestement parti du principe qu'à l'expiration des délais de l'art. 22 al. 1 et 2 LHand, l'ensemble des systèmes de communication, des systèmes d'émission de billets, des constructions, des installations et des véhicules des transports publics seraient adaptés aux personnes en situation de handicap. En conséquence, il ne prévoyait pas d'obligations ou de mesures supplémentaires après l'expiration de ces délais. Le délai pour les constructions, les installations et les véhicules, fixé

¹⁰ Comité CDPH, Recommandations finales (n. 5), point 8c.

initialement à 10 ans, a même été adapté en faveur des collectivités et des entreprises de transport après la procédure de consultation. Le délai d'adaptation a été fixé à 20 ans, une durée jugée appropriée en raison de la longue durée de vie des infrastructures et des véhicules.¹¹

Ces délais de dix (systèmes de communication et billetterie) et 20 ans (constructions, installations et véhicules) pour l'adaptation des transports publics sont désormais échus, respectivement à la fin 2013 et à la fin 2023. Le bilan est décevant.

Dans le domaine du transport ferroviaire, selon le dernier rapport de l'OFT, seules 992 des quelque 1800 gares répondaient aux exigences de la LHand à la fin de l'année 2022, avec la prévision que 106 gares supplémentaires seront adaptées d'ici fin 2023.¹² Selon ces chiffres, 1098 des quelque 1800 stations du trafic ferroviaire seront conformes à la LHand à l'expiration du délai légal. Cela représente seulement 61 % des gares. La situation est encore plus précaire pour le transport par bus : dans son rapport en réponse au postulat 20.3874 Reynard, le Conseil fédéral partait du principe qu'à l'expiration du délai légal, seuls 33 % des arrêts de bus seraient conformes aux prescriptions de la LHand.¹³ Il reste également à agir pour les véhicules ferroviaires du trafic régional (81 %), les arrêts de tram (66 %), les véhicules de tram (84 %), l'infrastructure des remontées mécaniques et les véhicules de téléphériques (73 %) ainsi que les bateaux (97 %) ainsi que les embarcadères pour les bateaux (97 %).¹⁴ Il convient de noter que ces chiffres reposent sur les propres indications des propriétaires d'infrastructures et des entreprises de transport.¹⁵

Le service de navette proposé actuellement comme mesure de transition ne peut être utilisé ni de façon autonome, ni de façon spontanée (puisqu'il est obligatoire de s'annoncer à l'avance). Le nombre de changement de correspondances, plus conséquent avec le service de navette que lors d'un voyage en transports publics est non seulement pénible, mais entraîne également un allongement des temps de trajet. De plus, le service de navette entraîne une ségrégation des personnes en situation de handicap, qui ne peuvent pas voyager avec le reste de la population dans les transports publics. Cette anomalie doit elle aussi être corrigée le plus rapidement possible et ne doit pas devenir une solution permanente.

Il est donc incontestable que l'objectif de la LHand, à savoir des transports publics utilisables de manière spontanée et autonome par les personnes en situation de handicap à partir du 1er janvier 2024, a été largement manqué. Les transports publics sont pourtant le domaine le plus réglementé et l'un des trois points centraux¹⁶ de la LHand. Les transports publics sont essentiels pour la vie quotidienne des personnes en situation de handicap et leur participation à la société.

3.1.2 *Un mauvais signal pour les propriétaires d'infrastructures et les entreprises de transport*

Dans ce contexte, il est incompréhensible que la présente révision partielle de la LHand ne contienne pas de solution de remplacement pour garantir la mise en œuvre des obligations qui continuent d'exister dans le domaine des transports publics. La révision partielle prévoit uniquement le maintien de l'art. 22 LHand « afin que l'obligation d'adaptation au délai fixé reste clairement identifiable et qu'il n'y ait pas de doute quant à la poursuite de son

¹¹ Message relatif à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001 1715, p. 1781, p. 1787 (ci-après Message LHand).

¹² Office fédéral des transports OFT, Mise en œuvre de la loi sur l'égalité pour les handicapés dans les gares et les haltes ferroviaires, Rapport de situation n°6 : 2023 (chiffres à fin 2022), 14 décembre 2023, résumé, p. 3.

¹³ Accessibilité des transports publics aux personnes handicapées, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.3874 Reynard du 19 juin 2020, Berne, mars 2023, p. 15 (ci-après rapport postulat Reynard).

¹⁴ Rapport Postulat Reynard (n. 13), ch. 2.4, p. 12, 16, 17, 18, 20 et 21.

¹⁵ Voir à ce sujet le rapport du postulat Reynard (n. 13), ch. 2.4, p. 7 s.

¹⁶ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 7.

caractère obligatoire. »¹⁷. Il n'est toutefois pas évident de comprendre pourquoi aucune nouvelle mesure n'a été prise pour une mise en œuvre rapide de ce caractère obligatoire persistant. Il s'agit non seulement d'un mauvais signal adressé aux propriétaires d'infrastructures et aux entreprises de transport, qui n'ont manifestement pas (suffisamment) respecté leur obligation légale, mais aussi d'un manque d'engagement de la part des autorités. En se basant sur les expériences faites jusqu'à présent, il est à prévoir que, sans la fixation d'un nouveau délai de mise en œuvre court et sans autres mesures, les personnes en situation de handicap devront attendre encore longtemps avant de pouvoir utiliser les transports publics de manière spontanée et autonome. La décision délibérée du Conseil fédéral¹⁸ d'exclure l'adaptation du domaine des transports publics de la révision partielle proposée est donc incompréhensible.

Revendications

Notre organisation demande que la révision de la LHand prévoie les mesures suivantes en ce qui concerne les transports publics :

- un nouveau délai légal pour la mise en œuvre de transports publics adaptés aux personnes en situation de handicap, avec échéance 2030 au plus tard ;
- un échelonnement avec des objectifs intermédiaires contraignants ;
- un contrôle efficace de la réalisation des objectifs et des sanctions qui y sont liées ;
- un financement solide et dédié pour les travaux de mise en œuvre de la LHand.

Il faut que l'Office fédéral des transports assume clairement ses responsabilités et que celles-ci soient inscrites dans la loi. Les cantons et les communes doivent être responsabilisés par des directives claires.

3.1.3 Défaute de correction du champ d'application

La présente révision partielle ne corrige pas **la limitation du champ d'application et des droits subjectifs de la LHand aux entreprises concessionnaires** (art. 3 let. e, art. 7 al. 2 et art. 8 al. 1 LHand), ce qui représente une autre occasion manquée. Les adaptations apportées au droit des transports font que cette disposition ne correspond – involontairement – plus à l'intention du législateur de la LHand, selon laquelle les prestations fournies dans le cadre d'un monopole de droit fédéral devaient être soumises à des obligations plus strictes selon la LHand que les prestations fournies par des particuliers. Ceci indépendamment du fait que les entreprises en question disposent d'une concession ou qu'elles exercent leur activité soumise à un monopole de droit fédéral dans le cadre d'une autorisation ou même d'une simple obligation d'annonce.¹⁹

Tant le champ d'application de la LHand pour les prestations selon l'art. 3 let. e que les droits juridiques selon l'art. 7 al. 2 et l'art. 8 al. 1 se réfèrent aux "entreprises concessionnaires". Lors de l'entrée en vigueur de la LHand, l'offre d'une prestation de transport public régulière et professionnelle nécessitait en principe encore une concession.

¹⁷ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 34.

¹⁸ Rapport explicatif sur la révision proposée.

¹⁹ Tant que la distinction est maintenue au niveau des obligations matérielles (interdiction de traitement inégal pour l'Etat/interdiction de discriminer pour les particuliers, cf. ch. 4.2), la critique formulée ici en référence à l'art. 3 let. e, 7 al. 2 ainsi que 8 al. 1 LHand reste pertinente. D'autres domaines d'activité relevant du monopole de la Confédération sont également concernés (LRTV ; LTC).

Depuis lors, cette obligation de concession a toutefois été remplacée dans de nombreux domaines par une obligation d'autorisation. Dans le cadre de la réforme des chemins de fer notamment, l'obligation d'autorisation a été étendue et l'obligation de concession réduite. Ainsi, l'article 8 de la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV; RS 745.1), entrée en vigueur en 2010, ne prévoit plus qu'une obligation d'autorisation pour le trafic transfrontalier. En outre, depuis 2010, aucune concession de route n'est requise pour le trafic aérien intra-européen.²⁰ Le législateur n'a toutefois pas tenu compte de cette situation dans la LHand dans le cadre des réformes ferroviaires 2/1 et 2/2. Aucune de ces réformes n'a inclus une adaptation de la LHand, qui aurait précisé que les prestations de transport qui ne sont plus soumises à concession mais uniquement à autorisation continuent d'être soumises à des obligations plus strictes (interdiction des inégalités selon l'art. 2 al. 3 et 4 ; art. 7 al. 2 et 8 al. 1 LHand) que les entreprises privées (interdiction de discrimination selon l'art. 6 et l'art. 8 al. 3 LHand).²¹ Limiter cette obligation en se référant aux entreprises qui, sur la base d'une autorisation ou d'une obligation d'annonce, sont actives dans un monopole de la Confédération, ne correspond pas à la volonté du législateur.²² Le fait que les dispositions concernées n'aient pas été adaptées aux nouvelles bases juridiques, y compris dans la présente révision partielle, entraîne une insécurité juridique. Celle-ci subsiste notamment parce que, au niveau des exigences matérielles, une distinction continue d'être faite selon que le fournisseur de la prestation est une collectivité publique (interdiction de traitement inégal) ou un particulier (interdiction de discrimination, cf. ch. 4.2).

Propositions d'adaptation

a. Art. 3, let. e

La loi s'applique

e. les prestations accessibles au public qui sont fournies par des particuliers, par des ~~entreprises soumises à l'obligation d'obtenir une concession d'infrastructure au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer¹⁹ ou une concession pour le transport de voyageurs au sens de l'art. 6 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs²⁰~~, par d'autres entreprises concessionnaires **entreprises exerçant leur activité dans le cadre d'un monopole de la Confédération** ou par des collectivités publiques.

b. Art. 7 al. 2 LHand

(...)

² Toute personne qui subit une inégalité au sens de l'art. 2, al. 3, peut, dans le cas d'un équipement ou d'un véhicule des transports publics au sens de l'art. 3, let. b, demander à l'autorité compétente que l'**entreprise concessionnaire opérant dans le cadre d'un monopole de la Confédération** élimine l'inégalité ou qu'elle s'en abstienne.

c. Art. 8 al. 1 LHand

²⁰ En particulier dans le trafic aérien intra-européen, une concession de route n'est généralement plus nécessaire depuis 2010, voir le règlement (CE) n° 1008/2008, en particulier l'article 15, paragraphe 2.

²¹ Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2/2, une adaptation de l'art. 7 al. 2 et de l'art. 8 al. 1 LHand a certes eu lieu. Mais même avec cette adaptation, les droits juridiques de la LHand sont restés limités aux entreprises soumises à concession.

²² Dans les matériaux relatifs aux réformes des chemins de fer 2/1 et 2/2, rien n'indique que le législateur était conscient de cette problématique, et encore moins qu'il ait voulu cette limitation, cf. à ce sujet le message complémentaire à la réforme des chemins de fer 2, p. 955 ; BO 2011 N 374 ; BO 2011 p. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Berne 2014, p. 131 s.

¹ Toute personne qui subit une inégalité au sens de l'art. 2, al. 4, du fait d'une **entreprise concessionnaire opérant dans le cadre d'un monopole de la Confédération** ou d'une collectivité publique peut demander au tribunal ou à l'autorité administrative d'ordonner que le prestataire élimine l'inégalité ou qu'il s'en abstienne.

(...)

Il faudrait également adapter l'art. 2 al. 2 OHand, qui définit les entreprises de transports publics selon l'art. 3 let. b LHand comme des « entreprises de transport concessionnaires ».

3.2 Absence d'ajustement dans le domaine de la construction (art. 3 let. a, c et d LHand)

L'AP-LHand ne contient aucune adaptation pour le domaine de la construction. Pourtant, après 20 ans, il est évident que les dispositions de la LHand n'ont eu que peu d'effet dans le domaine de la construction. Aujourd'hui, la LHand ne s'applique aux constructions et installations accessibles au public que si elles sont nouvellement construites ou transformées et que le projet de construction est soumis à autorisation. Ainsi, les constructions et installations existantes ne sont pas du tout concernées par la LHand actuelle tant qu'elles ne sont pas transformées ou rénovées. Les adaptations aux besoins des personnes en situation de handicap, qui seraient proportionnées, ne peuvent pas être exigées faute d'applicabilité de la loi. Il en résulte que l'accessibilité de l'environnement bâti aux personnes en situation de handicap progresse de manière extrêmement hésitante. L'intégration de l'obligation de procéder à des « aménagements raisonnables » selon l'art. 2, al. 6, l'art. 6, al. 2 et l'art. 6a, al. 2 AP-LHand ne changerait rien à cette situation. Les explications y relatives précisent expressément que « (s)i les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées ».²³

Il faut remplir des exigences élevées pour que la LHand s'applique aux bâtiments d'habitation (9 logements et plus) et aux bâtiments abritant des places de travail (51 places de travail et plus). Cela complique encore la situation. Selon une évaluation réalisée sur mandat du BFEH, la LHand n'a par exemple guère d'effet dans la construction de logements en raison de ce seuil minimal élevé, en particulier à la campagne.²⁴

Les expériences pratiques des 20 dernières années ont mis en lumière un autre problème : certes, la notion d'installation selon l'art. 3 let. a LHand²⁵ doit également englober les places publiques, les voies de circulation et les chemins pour piétons. Toutefois, les installations publiques destinées à la circulation des piétons ne sont souvent pas soumises à autorisation et n'entrent donc pas dans le champ d'application de la LHand. Le cas échéant, le droit de recours ne peut être invoqué que dans le cadre d'une procédure de plan directeur peu détaillée, dans laquelle les éléments pertinents en matière d'accessibilité ne sont pas visibles.

En conséquence, 20 ans après l'entrée en vigueur de la LHand, les personnes en situation de handicap restent exclues de nombreux lieux de la vie sociale. L'accès au logement et au travail, en particulier, s'en voit compliqué.²⁶

Dans ce contexte, on ne comprend pas pourquoi l'AP-LHand ne prévoit pas d'adaptations pour le domaine de la construction. Afin de promouvoir efficacement l'accès des personnes en situation de handicap au logement et au

²³ Rapport explicatif de la présente révision, p. 24.

²⁴ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées - LHand, sur mandat du BFEH, Berne, août 2015, version abrégée, p. 15 s.

²⁵ Office fédéral de la justice, Commentaire de l'ordonnance sur l'égalité pour les handicapés (OHand) (2003), p. 2.

²⁶ Voir aussi sur l'ensemble : HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 33.

travail, le champ d'application de la LHand doit être étendu aux bâtiments existants, indépendamment de leur transformation ou de leur rénovation, ainsi qu'aux bâtiments d'habitation de moins de 9 unités d'habitation et aux bâtiments de plus de 25 postes de travail ou de plus de 500 m².²⁷ Les cantons de Bâle-Ville et de Genève ont introduit dans leur constitution et dans leur législation sur les constructions une obligation de principe de garantir l'absence d'obstacles dans les constructions existantes, indépendamment de la réalisation de travaux de rénovation. La protection des propriétaires contre des coûts déraisonnables est assurée par le principe de proportionnalité et non par une limitation du champ d'application aux bâtiments neufs et rénovés.

Revendications

Le champ d'application de la LHand doit être étendu aux :

- constructions et installations existantes, indépendamment d'une transformation ou d'une rénovation ;
- immeubles d'habitation à partir de 4 logements ;
- constructions avec plus de 25 postes de travail ou plus de 500m²⁸.

4. Accent mis sur la protection contre la discrimination dans les cas individuels

La révision proposée vise à mieux protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination. Bien qu'une meilleure protection soit nécessaire de toute urgence, l'AP-LHand ne permettra probablement pas de réaliser cet objectif juste et important, pour les deux raisons suivantes :

- La protection contre la discrimination en tant qu'instrument correctif au cas par cas ne suffit pas. La réalisation globale de l'égalité des personnes en situation de handicap nécessite non seulement des instruments d'application de droit subjectif, mais aussi de droit objectif (cf. ci-dessous ch. 4.1). A cet égard, les propositions contenues dans l'AP-LHand sont trop peu concrètes.
- La protection contre la discrimination est conçue de telle manière que la loi est à peine compréhensible (ci-dessous 4.2). De plus, selon l'AP-LHand, le droit de recours des organisations ne pourrait plus être invoqué qu'en cas d'atteinte à la personnalité, une situation qui n'est guère à l'origine des discriminations auxquelles les personnes en situation de handicap sont confrontées au quotidien (cf. ci-dessous ch. 4.5).

4.1 Il est urgent de concrétiser les obligations de droit objectif

L'interdiction des inégalités ou de la discrimination, associée à l'obligation d'y remédier ou de procéder à des aménagements raisonnables, est certes un instrument indispensable, pour protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination et pour promouvoir leur égalité effective. Toutefois, c'est aussi un instrument minimal. S'il existe, il ne peut apporter qu'une correction au cas par cas, ou parfois au-delà, en raison de l'éventuel effet préjudiciel d'un jugement. Faire valoir ses droits suppose en outre que la personne concernée dispose de l'énergie et des ressources nécessaires, notamment la connaissance de ses droits et des moyens financiers pour engager une action en justice.

Outre l'interdiction de discriminer dans le cas d'espèce, les collectivités et les particuliers doivent être concrètement tenus de prendre des mesures proactives pour protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations et pour promouvoir leur égalité effective. Ces mesures doivent être prises indépendamment du fait qu'une

²⁷ C'est également le cas de : HESS-KLEIN/SCHIBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 33.

²⁸ Ainsi, le canton d'UR.

personne en situation de handicap fasse valoir ses droits. Il est nécessaire d'agir pas à pas pour que la société devienne plus inclusive envers les personnes en situation de handicap. Il s'agit d'une obligation systémique (obligation de droit objectif). A cet égard, l'AP-LHand contient des approches qui peuvent être soutenues. Mais dans l'ensemble, les propositions sont insuffisantes :

- La clause générale qui doit consacrer une telle obligation de droit objectif (art. 5, al. 1, AP-LHand) reste insuffisante, même avec la proposition de modification. Elle paraphrase pour l'essentiel l'art. 8, al. 4, Cst., selon lequel les inégalités doivent être éliminées, et n'introduit pas de concrétisation essentielle. Elle se contente d'ajouter que les différentes incapacités doivent être prises en compte. Il est peu probable qu'une telle disposition, sans objectif et sans mécanisme de contrôle, incite les collectivités publiques à prendre des mesures pour protéger les personnes en situation de handicap des discriminations (voir ci-dessous ch. 7, propositions relatives à l'art. 5, al. 1 et 1bis).
- La clause générale de l'art. 5 est certes concrétisée dans certains domaines (art. 13, 14, et 20 ; voir à ce sujet les suggestions ponctuelles sous ch. 7). Mais celles-ci ne contiennent guère de changements par rapport à la LHand actuelle. Elles restent extrêmement diffuses et peu contraignantes. Aucun instrument de contrôle ni aucune sanction en cas de non-respect ne sont introduits pour garantir leur mise en œuvre. Au vu de l'expérience des 20 dernières années, il est à craindre que les réglementations proposées n'aient guère d'effet. Même dans le domaine des transports publics, qui se distinguait nettement du reste de la LHand par un cadre réglementaire extrêmement précis et un délai de 20 ans, le bilan est décevant. Il en faut donc plus pour garantir que les mesures de protection contre la discrimination et de promotion de l'égalité soient effectivement prises. Cela vaut en particulier pour les domaines du travail et des prestations, sur lesquels se concentre la présente révision (cf. ch. 4.3 et 4.4).

4.2 Distinction entre inégalité et discrimination (art. 2, al. 2, et art. 6 LHand ; art. 6 et 6a AP-LHand)

4.2.1 Conception erronée de la LHand

Il faut saluer le fait que la révision se donne pour objectif d'améliorer la protection contre la discrimination pour ce qui est des prestations fournies par des particuliers et d'étendre la protection contre la discrimination aux rapports de travail de droit privé. Ces adaptations sont justifiées par les raisons déjà évoquées au ch. 2 et sont absolument nécessaires.

Malheureusement, l'avant-projet n'est pas à la hauteur de cette ambition : Les adaptations proposées ne suffiront pas à renforcer réellement la protection contre la discrimination. Cela tient à un problème au niveau de la conception même de la loi, qui n'est pas corrigé dans l'avant-projet. La LHand établit deux notions différentes pour la même problématique : l'inégalité (notamment art. 2 al. 2) et la discrimination (notamment art. 6). Cette utilisation des termes ne peut pas être justifiée objectivement. Même les personnes ayant une formation juridique se heurtent à des limites de compréhension par rapport à la LHand, lorsqu'elles lisent d'abord la définition du terme « inégalité » selon l'art. 2 et qu'elles trouvent ensuite soudainement aux art. 6 et suivants le terme de « discrimination », qui n'était pas défini auparavant - et qui doit manifestement se distinguer du terme « inégalité ». Cette confusion est en outre aggravée par une définition de la « discrimination » au niveau de l'ordonnance (art. 2 let. d OHand), qui s'écarte de manière décisive de la notion constitutionnelle (et concrétisée par la jurisprudence) de discrimination ainsi que de la notion de discrimination selon l'art. 2 al. 3 CDPH. Dans l'ensemble, il en résulte une loi confuse qui n'offre pas la clarté nécessaire aux justiciables ainsi qu'aux autorités et aux tribunaux chargés d'appliquer le droit.

Le fait que, vingt ans après l'entrée en vigueur de la LHand, aucune pratique n'ait pu s'établir en matière de protection effective contre la discrimination dans le cadre des prestations de services fournies par des particuliers en est la preuve. Seuls deux jugements de tribunaux sont connus sur cette thématique : dans le seul jugement du

Tribunal fédéral (ATF 138 I 475), le Tribunal fédéral limite la protection contre la discrimination aux inégalités « particulièrement choquantes » en se basant sur la disposition de l'ordonnance (art. 2 let. d OHand). La décision du tribunal cantonal d'Appenzel Rhodes-Extérieures (AR GVP 29/2017, n° 3704) est, à ce jour, la seule qui constate une violation de l'art. 6 LHand. En l'occurrence, une piscine thermale avait refusé l'accès d'un groupe d'enfants en situation de handicap au motif qu'ils dérangerait potentiellement les autres clients. Dans l'ensemble, la LHand existante manque ainsi son objectif d'interdire efficacement les discriminations au sens de l'art. 8 al. 2 Cst. même entre particuliers.²⁹

4.2.2 Adaptation des termes nécessaire

Une amélioration effective de la protection contre la discrimination nécessite donc impérativement une adaptation des termes utilisés dans la LHand. Or, l'avant-projet ne procède pas à cette adaptation. Si la conception actuelle est maintenue, l'extension du champ d'application à l'art. 3, let. g (en relation avec les rapports de travail) ainsi que des droits subjectifs à l'art. 8, al. 3 et 8a, al. 1 (interdiction, élimination et constatation) n'aura aucun effet. Tant qu'aucune discrimination ne peut être constatée – en raison de l'interprétation restrictive de cette notion basée sur l'art. 2 let.2 OHand -, aucun droit correspondant ne peut être fondé. Dans la conception actuelle, la protection contre la discrimination horizontale continue d'être déterminée par la définition au niveau de l'ordonnance. On ne peut pas s'attendre à ce que la définition restrictive dans la disposition de l'ordonnance soit étendue. De toute façon, il n'est pas compatible avec l'art. 164 Cst. de laisser au Conseil fédéral le soin d'édicter une disposition fondamentale telle que la définition d'une notion de discrimination. Compte tenu de sa fonction décisive par rapport à la protection matérielle garantie par la LHand (ou non, selon la définition de la discrimination), la notion de discrimination devrait être inscrite dans la loi elle-même. Les explications relatives à l'art. 6 de l'AP-LHand³⁰ montrent très clairement à quel point il est difficile de savoir ce que l'AP-LHand entend exactement par « discrimination » :

- « L'al. 1 de cette disposition interdit les discriminations fondées sur le handicap de la part des prestataires de services. Sont visées aussi bien les discriminations directes (règles ou mesures fondées sur le handicap et entraînant un traitement moins favorable pour les personnes handicapées sans pouvoir être justifiées par de justes motifs) que les discriminations indirectes (entraves rendant difficile ou impossible l'accès à une prestation sans justification appropriée) ». Ainsi, les explications décrivent la « discrimination » de la même manière que la notion d'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand. Pourquoi alors utiliser deux termes différents ?
- Mais ensuite, dans la phrase suivante : « L'interdiction de la discrimination s'applique à tous les prestataires qui fournissent des services destinés au public. Sur le plan matériel, cette disposition correspond à la situation juridique actuelle ». Ce qui revient à considérer la discrimination comme étant des comportements intentionnels, particulièrement choquants (ainsi le Tribunal fédéral concernant l'art. 6 LHand, à ce sujet ch. 2). Il ne s'agirait donc pas de la même chose que l'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand ? Et il ne s'agirait donc pas de créer une plus grande protection qu'auparavant ?
- Mais quel est alors l'intérêt d'introduire un droit à un aménagement raisonnable, si la discrimination qui ouvre ce droit à l'aménagement raisonnable ne pourra pas être constatée, en raison d'une notion de discrimination trop étroite ? Ou bien est-ce qu'une inégalité (au sens de l'art. 2, al. 2, LHand ?) ouvre déjà le droit à des aménagements raisonnables (voir le libellé de l'art. 6, al. 2, et de l'art. 8, al. 2, AP-LHand) ? Voir également les explications³¹ : « Un nouvel al. 2 est ajouté qui vise à introduire une obligation de prévention, de réduction et d'élimination des inégalités moyennant des aménagements raisonnables. Il

²⁹ Message LHand (n. 11), p. 1780.

³⁰ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 23.

³¹ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 23.

s'agit ici d'aménagements visant à rendre possible l'accès aux prestations de services, ou l'utilisation de telles prestations. » Mais alors, pourquoi se rattacher à la notion de « discrimination » dans le paragraphe 1 ?

- En outre, les explications du rapport explicatif, qui suggèrent un rapprochement étroit de la notion de discrimination avec l'atteinte à la personnalité en droit civil, risquent également de contribuer à une interprétation restrictive.³² Une personne sourde qui se voit refuser l'accès à une interprétation en langue des signes ou une personne malvoyante qui ne peut pas utiliser un site web faute de respect des prescriptions techniques ne sont probablement pas touchées dans leur personnalité au sens de l'art. 28 CC.

L'avant-projet ne réduira pas ou n'éliminera pas les inégalités effectives dans l'accès aux prestations fournies par de particuliers ou dans les rapports de travail de droit privé. Il existe au contraire un risque sérieux que l'insécurité juridique évoquée plus haut ne change rien à la pratique actuelle, qui est pourtant intolérable.

4.2.3 Deux solutions possibles

Pour corriger l'insuffisance conceptuelle de la LHand, deux solutions s'offrent à nous :

Variante 1 : La solution la plus simple, la plus appropriée et la plus praticable consiste à établir une terminologie uniforme, comme le font déjà les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et du Valais. Ceux-ci renoncent dans leur législation à l'utilisation parallèle de deux notions différentes et utilisent une terminologie unique (« inégalité ») tant pour les obligations auxquelles sont sujettes les autorités que pour celles auxquels sont soumis les particuliers. Ce regard sur la législation cantonale montre clairement que le choix de la terminologie utilisée ne joue pas de rôle. Ce qui est essentiel, c'est que celle-ci soit conçue de manière uniforme et que son contenu soit défini conformément à l'art. 2, al. 3, et à l'art. 5 CDPH.

Pour la révision de la LHand, cela signifierait un examen complet et une uniformisation de la terminologie utilisée dans la loi. Il serait notamment nécessaire de remplacer la notion de discrimination par celle d'inégalité dans les articles 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b et 11. L'art. 2 LHand devrait également être fondamentalement remanié (alignement de la définition de l'inégalité selon la LHand sur la définition de la discrimination selon l'art. 2, al. 3, CDPH). La loi réglerait ainsi de manière uniforme - conformément à son titre - l'élimination des *inégalités frappant* les personnes handicapées. La notion de discrimination serait supprimée et il ne serait donc pas nécessaire de définir cette notion. L'application de la notion d'inégalité aux prestations fournies par des privés et aux rapports de travail de droit privé rendrait la loi plus claire. Le niveau de protection jusqu'ici limité dans les rapports de droit privé serait élargi et aligné sur celui des rapports de droit public. La question de l'étendue de l'obligation est résolue par le principe de proportionnalité.

Variante 2 : Si l'approche esquissée précédemment (variante 1) ne devait pas être suivie, il faudrait au moins introduire une définition de la notion de discrimination au niveau de la loi. Comme mentionné précédemment, la définition de la notion de discrimination au niveau de l'ordonnance n'est de toute façon pas autorisée par la Constitution. La définition devrait correspondre à la notion de discrimination en droit international public au sens de l'art. 2 al. 3 CDPH. L'art. 2 LHand devrait être complété par un alinéa supplémentaire.

³² Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 12 : « En ce qui concerne la protection matérielle contre la discrimination, l'avant-projet s'appuie sur les dispositions du droit privé et du droit du travail en matière de protection de la personnalité. L'interdiction explicite de la discrimination dans la LHand doit contribuer à préciser la portée de cette protection, qui n'est pas toujours suffisamment claire, du moins pour les personnes qui veulent faire valoir leurs droits. Cet ajout est par ailleurs indispensable pour imposer une obligation de procéder à des aménagements raisonnables, en plus de l'interdiction de discrimination existante ».

L'inconvénient de cette solution (variante 2) réside dans le fait que la jurisprudence a déjà établi une interprétation restrictive de la notion de discrimination au sens de la LHand et qu'elle pourrait continuer à s'orienter à cette définition, même si une définition plus précise et plus large était introduite au niveau de la loi³³. En d'autres termes, une différenciation problématique entre la notion de droit constitutionnel et de droit international et une deuxième notion de discrimination plus restrictive a déjà eu lieu dans la jurisprudence. Il est douteux que ces notions puissent à nouveau être réunies dans la pratique par une adaptation législative.

4.2.4 Aménagements raisonnables

L'introduction de l'obligation, pour les particuliers, de prendre des mesures d'aménagement raisonnables, est à saluer. L'art. 12a AP-LHand renvoie à la pesée des intérêts prévue à l'art. 11, al. 1, LHand. Cette disposition se réfère toutefois à nouveau à des « inégalités » et non à des « discriminations ». Ainsi, le point auquel l'art. 11 al. 1 LHand doit être appliqué aux « discriminations » en question entre particuliers n'est pas clair. En outre, comme nous l'avons déjà mentionné (ch. 4.2.2), l'art. 6, al. 2, et l'art. 6a, al. 2, AP-LHand contiennent la notion d'« inégalité », contrairement à l'al. 1. Le rapport entre l'al. 1 et l'al. 2 semble ainsi obscur. Certes, le rapport explicatif concernant les prestations fournies par les privés s'exprime comme suit à ce sujet : « Le refus de procéder à un aménagement raisonnable dans un cas concret peut constituer une discrimination. »³⁴. Une interprétation systématique au regard de l'art. 8, al. 4, et de l'art. 8a, al. 4, AP-LHand conduit également à ce résultat. Cette intention devrait toutefois se refléter expressément dans le libellé de l'art. 6, al. 2, et de l'art. 6a, al. 2, AP-LHand. Ces problèmes seraient également résolus par l'introduction d'une terminologie uniforme. Si la notion de discrimination était néanmoins maintenue (variante 2), il faudrait en revanche encore éliminer diverses incohérences conceptuelles. Il faudrait notamment ajouter une deuxième phrase à l'art. 6, al. 2, et à l'art. 6a, al. 2, AP-LHand, afin de clarifier la situation : « Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'al. 1 ».

Le rapport entre l'al. 1 de l'art. 6 et son al. 3, AP-LHand devrait également apparaître expressément dans le texte. Cela pourrait par exemple se faire par l'ajout suivant à la première phrase : « Les prestations proposées sous forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales en ce qui concerne l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap, faute de quoi il y a discrimination au sens de l'al. 1 ».

4.3 Rapports de travail (art. 3, let. g, 6a et 8a AP-Loi sur l'égalité)

Jusqu'à présent, le champ d'application de la LHand dans le domaine du travail était limité aux rapports de travail selon la loi sur le personnel de la Confédération. Selon l'AP-LHand, la loi doit désormais s'appliquer également aux rapports de travail selon le code des obligations ainsi qu'aux rapports de travail de droit public selon le droit cantonal et communal, comme c'est déjà le cas selon l'art. 2 de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (Leg). Cette adaptation est urgente et bienvenue au vu des graves problèmes auxquels les personnes en situation de handicap sont confrontées sur le marché du travail.³⁵ Elle contribue à la mise en œuvre des recommandations finales du Comité CDPH.³⁶

Toutefois, l'impact réel de cette extension du champ d'application sur la vie des personnes en situation de handicap dépendra largement de la définition de la discrimination. En maintenant l'utilisation parallèle des notions d'inégalité et de discrimination dans le domaine du travail et en renonçant à définir la notion de discrimination (voir ch. 4.2),

³³ Il ne serait pas clair en quoi la notion d'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand et une notion de discrimination qui s'inspire de l'art. 2 al. 3 CDPH se distinguent.

³⁴ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 24.

³⁵ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), p. 86 et suivantes.

³⁶ Comité de la CRB, Recommandations finales (n. 1), points 12 et 52 b.

le risque est grand que rien ou presque ne change dans le quotidien des personnes en situation de handicap concernées.

A cela s'ajoute l'absence d'obligations juridiques objectives efficaces, comme cela a déjà été mentionné au ch. 4.1. L'AP-LHand ne contient notamment pas de mesures visant à rendre le marché du travail globalement plus accessible aux personnes en situation de handicap. Les adaptations proposées de l'art. 13, al. 1 et 1^{bis} sont de nature cosmétique. Que doit faire concrètement la Confédération en tant qu'employeur pour veiller à l'égalité des chances des personnes en situation de handicap ? A quoi mesure-t-on qu'elle a atteint cet objectif ? Qui en assure le contrôle ? Quelles sont les ressources disponibles à cet effet ? Et qu'en est-il des rapports de travail de droit privé ainsi que de ceux des cantons et des communes ?

Comment s'assurer que les personnes en situation de handicap qui ont besoin d'une assistance personnelle, d'une interprétation en langue des signes, d'une traduction en langage écrit ou en langage facile à comprendre pour exercer un travail, par exemple, puissent y prétendre ? L'instrument des aménagements raisonnables ne pourra pas résoudre ce problème au cas par cas : au plus tard lors de l'examen de la proportionnalité, un tribunal arrivera vraisemblablement à la conclusion que l'assistance ne peut pas être garantie. A cet égard, la révision de la LHand doit impérativement s'accompagner d'une adaptation de la LAI.

Au-delà de la proposition de l'art. 13 AP-LHand, il faut une obligation claire et fondamentale de la Confédération de prendre toutes les mesures législatives appropriées pour garantir aux personnes en situation de handicap un accès égal à une activité rémunérée sur le marché ordinaire du travail, y compris par le biais des mesures de soutien et d'adaptation nécessaires. En outre, la Confédération devrait notamment être tenue d'établir, en collaboration avec les cantons, des plans pluriannuels visant à augmenter progressivement l'activité correctement rémunérée sur le marché du travail ordinaire des personnes en situation de handicap actuellement sans emploi ou travaillant dans une institution au sens de l'art. 3, al. 1, let. a ou c LIPPI. Les mesures appropriées à cet effet sont des objectifs, des programmes d'encouragement, des réaffectations de ressources, des subventions salariales aux employeurs et d'autres incitations, y compris des mesures visant spécifiquement à augmenter l'activité professionnelle des femmes en situation de handicap.

4.4 Services (art. 6 et 8 AP-Loi sur l'égalité)

La révision veut renforcer la protection des personnes en situation de handicap lorsqu'elles ont recours à prestations accessibles au public. Cela aussi est urgent (voir ch. 2), raison pour laquelle cet objectif est soutenu par notre organisation. En effet, la réglementation en vigueur a pour conséquence que les personnes ayant une incapacité corporelle, de l'ouïe, de la vue, mentale ou psychique continuent d'être confrontées à des discriminations dans tous les domaines de la vie. La plupart du temps, ce n'est pas parce qu'on veut les exclure intentionnellement et méchamment. La raison en est souvent que, lors de la conception et de l'offre d'une prestation, on oublie que le handicap existe. Ou alors, on ignore quelles conditions doivent être remplies pour qu'un service puisse être utilisé par les personnes en situation de handicap. Les raisons pour lesquelles la réglementation proposée ne permettra probablement pas d'atteindre l'objectif d'une meilleure protection des personnes en situation de handicap pour ce qui est de l'accès aux prestations destinées au public ont été exposées au ch. 4.2.

A cela s'ajoute le fait que la protection contre la discrimination en tant que correctif dans les cas individuels ne suffit pas à garantir l'objectif d'une participation égale et autonome des personnes en situation de handicap à la vie en société (à ce sujet, voir en général le ch. 4.1). Certes, en vertu de l'art. 14 AP-LHand, l'obligation de la Confédération dans le domaine de l'accessibilité et de la communication est concrétisée par rapport à la disposition existante, ce qu'on peut saluer. Toutefois, les dimensions de droit objectif et de droit subjectif de cette obligation ne sont pas clairement distinguées (al. 1 à 3). En outre, il manque des objectifs concrets et des instruments de contrôle.

Afin de garantir que les personnes en situation de handicap puissent utiliser les prestations accessibles au public de manière égale et autonome, il faudrait ancrer dans la LHand l'obligation de droit objectif, y compris pour les particuliers, de prendre les mesures architecturales, techniques et personnelles nécessaires pour que leurs prestations et leur communication soient accessibles aux personnes en situation de handicap.

4.5 La proposition relative au droit de recours des associations (art. 9 AP-LPH)

La formulation proposée de l'art. 9 LHand doit être rejetée à plusieurs égards et nécessite une adaptation urgente. La proposition limiterait largement le droit de recours des associations et le droit d'agir en justice (ci-après, pour simplifier, « droit de recours des associations ») des organisations de personnes en situation de handicap et rendrait impossible l'exercice de la quasi-totalité des « droits de recours » prévus par le droit en vigueur (art. 9 al. 3 LHand). Cela risque de supprimer un instrument de contrôle de la mise en œuvre de la LHand qui a fait ses preuves et qui est indispensable.

4.5.1 1er alinéa

Tout d'abord, il convient de saluer la formulation suivante à l'al. 1 : « Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, agir (...) ». Les critères de l'importance de l'organisation au niveau national, des dix ans d'existence de l'organisation ainsi que du grand nombre de personnes (potentiellement) concernées par l'inégalité contestée sont supprimés. Cette formulation peut contribuer à un renforcement du droit de recours des associations. Il convient de noter que, contrairement à la version francophone, il manque dans la version germanophone un complément pour les autres formes d'organisation qui ne disposent pas de « statuts » relevant du droit des associations.

En revanche, il faut absolument rejeter la formulation suivante de l'alinéa 1 : « agir pour faire valoir une atteinte (en allemand : « Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen »). On ne comprend pas pourquoi le droit de recours des associations devrait se limiter aux atteintes à la personnalité. Les « droits de recours » inscrits à l'art. 9 al. 3 LHand ne concernent en règle générale pas les atteintes à la personnalité : Ainsi, même en cas de violation manifeste de prescriptions techniques, les organisations de personnes en situation de handicap ne pourraient plus guère recourir. Par exemple, la réalisation d'un arrêt de bus qui ne répond pas aux normes d'accessibilité ne porte pas atteinte à la personnalité d'une personne en fauteuil roulant ou d'une personne avec une incapacité de la vue ou de l'ouïe. De même, en ce qui concerne les prestations fournies par des particuliers et les rapports de travail, la limitation aux atteintes à la personnalité signifie que la légitimation pour agir en justice est supprimée dans de nombreux cas de discriminations, car l'atteinte à la personnalité en droit civil est définie de manière plus étroite que la notion de discrimination. La révision en cours du code de procédure civile concernant l'action collective selon l'art. 89 CPC poursuit également l'objectif de ne plus limiter le droit d'action collective aux atteintes à la personnalité. C'est précisément en raison de cette limitation aux atteintes à la personnalité que l'action collective selon l'art. 89 CPC n'a pas acquis d'importance dans la pratique. Selon le rapport explicatif, la révision de la LHand veut certes s'inspirer du projet de révision du CPC,³⁷ mais, contrairement à l'objectif de ce dernier, elle réduit le droit de recours des associations aux constellations dans lesquelles la personnalité des personnes en situation de handicap est atteinte. En outre, la formulation "intenter une action" à l'al. 1 est trop restrictive : Les "droits de recours" selon l'art. 9 al. 3 let. b-d ne sont pas des droits d'action de droit civil.

³⁷ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 28.

Propositions d'adaptation de l'alinéa 1

Dans la version en langue française :

Il convient de remplacer le terme "atteinte", qui pourrait être interprété de manière équivoque comme s'inspirant de l'art. 28 CC. Notre organisation propose la formulation suivante :

« Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes en situation de handicap peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi ».

4.5.2 2e alinéa

Pas de commentaire en lien avec le texte français.

4.5.3 Paragraphe 3

L'objectif de l'adaptation de l'art. 9 al. 3 est à saluer. Notre organisation approuve notamment le principe de l'autorisation de l'action collective en réparation. A cet égard, il semble également judicieux de faire référence au Code de procédure civile (CPC) en raison de la complexité de la réglementation discutée dans le cadre de la révision du CPC encore en suspens.

5. Reconnaissance et promotion des langues des signes (section 3a AP-Loi sur le handicap)

Avec la révision partielle de la LHand, le Conseil fédéral veut également répondre à un mandat du Parlement et promouvoir dans la loi la langue des signes ainsi que la culture qui lui est liée. Les langues des signes sont reconnues symboliquement par la Confédération dans l'AP-LHand. Aucune mesure concrète et contraignante de promotion linguistique n'est prévue pour soutenir l'apprentissage, l'expérience et le développement des langues des signes en tant que langues d'une minorité linguistique et culturelle. Notre organisation renvoie à la prise de position de la Fédération suisse des sourds.

6. Renforcement des institutions et des organisations

6.1 Implication des organisations de personnes en situation de handicap

Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la CDPH, la Suisse est tenue, lors de l'élaboration de lois qui concernent les personnes en situation de handicap, de consulter étroitement ces dernières par l'intermédiaire des organisations qui les représentent et de les faire participer activement. Cette participation doit avoir lieu le plus tôt possible, afin que l'expertise, les suggestions et les réactions des personnes en situation de handicap puissent effectivement être prises en compte et avoir un impact.³⁸ Contrairement à l'avis de la Confédération³⁹, l'organisation d'une procédure de consultation ne remplit pas cette obligation découlant de la CDPH. Certes, la procédure de consultation est un instrument éprouvé d'implication de la société civile en Suisse. Elle intervient toutefois à un moment où le projet législatif est déjà tellement avancé sur le plan conceptuel (sans tenir compte des préoccupations des personnes en situation de handicap) que des adaptations fondamentales ne peuvent pas être effectuées

³⁸ Nations unies, Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale n° 7 (2018), para. 15 (ci-après Observation générale n° 7).

³⁹ Réponses de la Suisse à la *List of Issues (LoI)* concernant le rapport initial de la Suisse sur la CRDPH, question 1(b), ch. 2.

sans retards importants.⁴⁰ A ce stade, la possibilité d'intégrer les besoins et l'expertise spécifique des personnes en situation de handicap dans l'avant-projet est donc déjà perdue. De la même manière, le Comité de l'ONU a critiqué, lors de son examen de la Suisse en 2022, le manque d'implication des personnes en situation de handicap par le biais des organisations qui les représentent, notamment dans les processus législatifs. Il a recommandé de renforcer les mécanismes visant à garantir une consultation efficace, notamment lors de l'élaboration de la législation.⁴¹ Cela implique de contacter systématiquement et ouvertement les organisations de personnes en situation de handicap, de les consulter et de les impliquer de manière significative en temps utile.⁴²

Contrairement à l'obligation qui lui incombe en vertu de la CDPH et malgré les critiques du Comité de l'ONU, la Confédération n'a pas mené de consultations étroites avec les personnes en situation de handicap et les organisations qui les représentent lors de l'élaboration du présent AP-LHand, ni garanti leur participation active. Les organisations de personnes en situation de handicap n'ont été consultées avant la procédure de consultation qu'en ce qui concerne l'analyse d'impact de la réglementation (effets de la révision partielle)⁴³. Aucune consultation ou implication n'a eu lieu sur l'avant-projet lui-même (p. ex. étendue et contenu de la révision partielle, teneur et formulation des différentes dispositions).

Pourtant, aujourd'hui déjà, il existe en Suisse une expérience et quelques bons exemples de la manière dont des consultations étroites et une implication active auraient pu être organisées et menées lors de l'élaboration d'un avant-projet - et donc déjà avant le déroulement de la procédure de consultation. Les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et du Valais ont organisé très tôt des tables rondes avec des personnes en situation de handicap et leurs organisations lors de l'élaboration de leurs lois cantonales sur l'égalité des personnes handicapées. Le canton de Genève a même organisé plus de 20 ateliers sur les différents thèmes du droit cantonal de l'égalité des personnes en situation de handicap avec des personnes en situation de handicap et leurs organisations. Il aurait été possible de s'appuyer sur cette expérience existante lors de l'élaboration du présent AP-LHand. Il aurait notamment été possible de s'inspirer de la démarche de ces cantons et d'échanger avec eux à ce sujet. Ces cantons ont montré que des consultations étroites et une participation active avant même la procédure de consultation sont non seulement possibles, mais qu'elles apportent également une expertise et confèrent une légitimité à la loi.

Dans ce contexte, il est tout simplement incompréhensible que la Confédération - contrairement aux cantons mentionnés - ne remplisse toujours pas l'obligation qui lui incombe en vertu de la CDPH, près de 10 ans après son entrée en vigueur en Suisse et près de deux ans après la critique du Comité CDPH à ce sujet, et qu'elle revise la principale loi relative à l'égalité des personnes en situation de handicap sans aucune implication des personnes en situation de handicap, et donc sans tenir compte de leurs préoccupations et de leurs besoins.

Revendication

- L'AP-LHand doit être remanié en profondeur, en associant étroitement les personnes en situation de handicap et leurs organisations. Il convient d'investir le temps nécessaire à cet effet, en tenant compte de l'initiative pour l'inclusion.

- La prise en compte des personnes en situation de handicap doit être formulée de manière plus concrète et contraignante à l'art. 5, al. 1,^{bis} AP-LHand (voir à ce sujet le ch. 7 ad art. 5, al. 1bis).

⁴⁰ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 16.

⁴¹ Comité CDPH, Recommandations finales (n. 1), paragraphes 9 et 10.

⁴² General Comment No. 7 (n. 38), para. 21.

⁴³ Voir à ce sujet le rapport explicatif sur la révision proposée, p. 5, 19 et 36.

6.2 Financement des organisations de personnes en situation de handicap

6.2.1 Base dans le droit de l'assurance-invalidité

Le soutien financier que la Confédération accorde aux organisations de personnes en situation de handicap repose aujourd'hui essentiellement sur l'article 74 de la LAI. Cette réglementation est issue d'une époque où le handicap était exclusivement considéré dans une perspective médicale et individuelle. Il s'agissait en conséquence d'aider les personnes « invalides » en finançant le travail des organisations de personnes en situation de handicap. Ainsi, selon le libellé de l'art. 74 al. 1 LAI, il s'agit de « conseiller et aider les invalides » (let. a), de « conseiller les proches d'invalides » (let. b), et de « favoriser et développer l'habileté des invalides en organisant des cours spéciaux à leur intention » (let. c) ainsi que (nouveau au 1.1.2022) de « soutenir et encourager l'intégration des invalides » (let. d).

6.2.2 Évolution des tâches des organisations de personnes en situation de handicap

En 2000 déjà, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, le domaine juridique dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap étaient actives s'est considérablement élargi : il s'agissait désormais, outre de garantir la couverture des besoins vitaux par des mesures d'assurances sociales, de soutenir et de conseiller les personnes en situation de handicap confrontées à des discriminations au sens de l'art. 8 al. 2 Cst. En conséquence du mandat législatif de l'art. 8 al. 4 Cst., des mesures doivent être prises (dans tous les domaines de la vie) afin d'éliminer les inégalités dont sont victimes les personnes en situation de handicap. Les droits des personnes en situation de handicap doivent donc être pris en compte systématiquement lors du développement de la législation fédérale. Les organisations de personnes en situation de handicap participent depuis 2000 à de nombreuses consultations dans le but d'intégrer cette perspective dans la procédure législative.

La LHand est entrée en vigueur en 2004. En tant que loi transversale, elle couvre différents thèmes ancrés dans différents domaines juridiques (notamment le droit de la construction, les transports publics, le droit privé, le droit de la formation). Les questions auxquelles les personnes en situation de handicap et leurs organisations sont confrontées dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi sont par conséquent très variées et en grande partie encore sans réponse. Plutôt que de prévoir davantage de mécanismes de contrôle au sein de l'administration, le législateur a choisi de confier une partie de la responsabilité de la mise en œuvre de la LHand aux personnes concernées elles-mêmes ou aux organisations de personnes en situation de handicap, en leur garantissant des droits subjectifs ou en utilisant l'instrument du droit de recours des associations.⁴⁴

Enfin, la CDPH est entrée en vigueur pour la Suisse en 2014. Cette convention a des répercussions dans tous les domaines de la vie et à tous les niveaux de l'État fédéral. Sa mise en œuvre implique des changements profonds dans la société. Là aussi, les organisations de personnes en situation de handicap ont dû et doivent encore développer et utiliser leur expertise de manière à être en mesure d'assumer leurs responsabilités en matière de protection des droits des personnes en situation de handicap en Suisse. Concrètement, il s'agit par exemple de conseiller les personnes en situation de handicap sur le plan juridique. Les organisations ont aussi une fonction d'accompagnement et de contrôle juridique et politique par rapport à la mise en œuvre de la CDPH, par exemple lors de la procédure de présentation du rapport étatique, de la procédure de consultation ou dans le cadre de groupes de travail de la Confédération et des cantons. Il ne faut pas non plus oublier de mentionner ici le droit de l'Union européenne : celui-ci a des répercussions sur les droits des personnes en situation de handicap (par exemple dans

⁴⁴ Message relatif à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001 1715, p. 1781, en référence au droit de recours des associations en relation avec la p. 1784.

le domaine des transports publics) et rend la mise en œuvre de la CDPH encore plus complexe d'un point de vue juridique.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-invalidité en 1959, les domaines juridiques dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap fournissent leurs prestations et assument leur fonction d'accompagnement et de contrôle a donc fondamentalement changé. Sa portée et sa complexité ne sont plus guère comparables à la situation de départ de l'époque.

6.2.3 *Financement non adapté*

Certes, la LHand prévoit ponctuellement la possibilité de soutenir financièrement le travail des organisations de personnes en situation de handicap en ce qui concerne la mise en œuvre de la LHand. Ainsi, en complément des prestations de l'assurance-invalidité, la Confédération peut, selon l'art. 14 al. 3 let. b LHand, « soutenir les organisations et les institutions à but non lucratif d'importance nationale qui s'occupent de problèmes de langage et de compréhension rencontrés par les handicapés de la parole, de l'ouïe ou de la vue ». Selon l'art. 16 LHand, elle peut participer à des « programmes mis sur pied par une organisation d'aide aux personnes handicapées œuvrant au niveau national ou au niveau d'une région linguistique, notamment en lui accordant des aides financières ».

Mis à part cela, et à l'exception d'une modification de l'art. 74 al. 1 let. d LAI au 1.1.2022, la base légale pour le financement du travail des organisations de personnes en situation de handicap est restée inchangée depuis 1959. L'Office fédéral des assurances sociales reste seul compétent pour la répartition des fonds selon l'art. 74 LAI. Le BFEH, en tant que service de la Confédération chargé de la coordination de la mise en œuvre de la CDPH et de la LHand, n'est pas impliqué dans ce processus.

6.2.4 *Mise à jour des bases légales pour le financement*

Ce n'est pas sans raison que la CDPH exige que les États associent étroitement les organisations de personnes en situation de handicap à sa mise en œuvre (art. 4, al. 3, art. 33, al. 3 ; cf. ch. 6.1). L'expérience montre que sans cette implication, l'État manque régulièrement d'une expertise indispensable pour aborder, notamment dans le cadre du processus législatif, le problème de la discrimination des personnes en situation de handicap à la lumière de la CDPH. Pour pouvoir assumer cette implication exigée par la CDPH ainsi que leurs tâches en rapport avec la CDPH, l'interdiction constitutionnelle de la discrimination et la LHand, les organisations de personnes en situation de handicap sont toutefois tributaires d'un financement adéquat.

Dans ce contexte, notre organisation salue la volonté du BFEH, de la CDAS et de l'OFAS, exprimée en novembre 2023, de mener avec les organisations de personnes en situation de handicap un « échange politico-stratégique sur les aides financières selon l'art. 74 LAI ». La base constitutionnelle ainsi que la marge de manœuvre nécessaire à une discussion de fond sur les aides financières aux organisations de personnes en situation de handicap et leur montant sont donnés par les art. 112b al. 1 et 112c al. 2 Cst. Du point de vue des organisations de personnes en situation de handicap, il s'agit notamment d'interpréter et de mettre en œuvre ces dispositions constitutionnelles ainsi que l'art. 74 LAI à la lumière de la CDPH.

Dans le cadre de la révision de la LHand, il convient ainsi de créer les bases d'un financement complémentaire du travail que les organisations de personnes en situation de handicap fournissent dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand. Concrètement, il s'agit par exemple de l'accompagnement de la Confédération dans le cadre de l'art. 4 al. 3 CDPH, de l'accompagnement de la Confédération dans le cadre des procédures de rapports nationaux sur les conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme, de l'information ou de la sensibilisation des personnes en situation de handicap et du public sur les droits selon la CDPH (art. 8 CDPH). Le soutien financier des « programmes » selon l'art. 16 LHand ne couvre pas ces besoins.

Revendication

Création d'une base légale dans la LHand pour le financement complémentaire du travail des organisations de personnes en situation de handicap en lien avec la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand.

6.3 Ancrage institutionnel et ressources du BFEH

Le BFEH est le point de contact CDPH au sein de l'administration fédérale (33 al. 1 CDPH). Conformément à l'art. 19, al. 1, OHand, il est en outre « compétent pour l'exécution des tâches fédérales concernant l'égalité pour les personnes handicapées, dans la mesure où ces tâches ne relèvent pas de la compétence d'une autre unité administrative fédérale. » Malgré des évolutions positives, deux obstacles importants entravent toutefois l'efficacité de ses activités :

- Le droit de l'égalité des personnes en situation de handicap (CDPH, Cst., LHand) est une matière transversale : il concerne tous les domaines de la vie, et donc tous les secteurs d'activité de l'administration. En tant que service central chargé de l'égalité des personnes en situation de handicap au sein de l'administration fédérale, le BFEH doit collaborer étroitement avec tous les départements. Il doit pouvoir les accompagner dans la mise en œuvre de la CDPH en leur apportant son expertise et en se faisant suffisamment entendre. Actuellement, le BFEH est ancré au sein du Secrétariat général du DFI. En revanche, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, qui assume des tâches analogues dans le domaine de l'égalité entre femmes et hommes, est un office fédéral. Il n'y a pas de raison objective à cette distinction dans la hiérarchie institutionnelle. L'occasion de la révision de la LHand doit être saisie pour faire également du BFEH un office fédéral.
- La ratification de la CDPH a entraîné une augmentation des tâches du BFEH, qui sont en outre devenues encore plus complexes. Il s'agit d'un domaine juridique en grande partie nouveau, avec de nombreuses questions nouvelles qui doivent être clarifiées. Certes, le BFEH n'est pas seul responsable de la mise en œuvre de la CDPH dans tous les domaines. Cela relève également des départements dans leurs domaines de compétence respectifs. L'expérience des dix dernières années montre toutefois que, si ces derniers disposent de l'expertise dans leurs domaines juridiques, leur expertise ne s'étend pas spécifiquement aux conséquences possibles pour les personnes en situation de handicap. Il est indispensable que le BFEH dispose de ressources suffisantes pour assurer et mettre à disposition des départements l'expertise spécifique relative aux droits des personnes en situation de handicap.

Revendication

- **Le BFEH doit devenir un office fédéral** via une adaptation de l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur
- **Les ressources du BFEH doivent être augmentées** afin qu'il puisse assumer ses tâches liées à la mise en œuvre de la CDPH, notamment le soutien aux autres départements.

7. Brèves remarques sur les différentes dispositions de l'AP-LHand

L'AP-LHand doit, selon les propositions faites aux ch. 3 à 6, être remanié en profondeur. Si le Conseil fédéral décidait, malgré les critiques des organisations de personnes en situation de handicap, de poursuivre pour l'essentiel avec le présent projet, il faudrait tenir compte des propositions d'adaptation ci-dessous concernant certaines dispositions spécifique. Du point de vue de notre organisation, la mise en œuvre des présentes propositions ne serait toutefois pas suffisante pour que la LHand révisée apporte une amélioration réelle dans la vie des personnes en situation de handicap en Suisse. Il s'agirait toujours d'une tentative de "rafistoler" par petites touches un projet de loi insuffisant, au lieu de le soumettre à la révision globale et conceptuelle nécessaire.

Article 1er, paragraphe 2

Dans sa version actuelle, l'art. 1 LHand (« but ») décrit à la fois le but (al. 1) et l'objet (al. 2) de la loi. Selon l'AP-LHand, le but de la loi doit rester inchangé. Ce but reprend la formulation de l'art. 8, al. 4 Cst. selon laquelle il s'agit d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées.

Selon l'al. 2 AP-LHand, les conditions-cadres fixées par la LHand doivent *désormais* faciliter la participation des personnes en situation de handicap à la vie en société *sur la base de l'égalité avec* les autres. En complément de la liste actuelle des domaines dans lesquels la participation est facilitée par la LHand, le logement (« dans le choix de leur mode de logement ») ainsi que les prestations (« dans l'accès aux prestations de services ») doivent *désormais* être expressément mentionnés. Les remarques suivantes doivent être faites à ce sujet :

- Sur le fond, la mise en évidence de l'objectif d'une participation égale et autonome des personnes en situation de handicap dans l'article sur le but de la LHand est correcte. Cela découle d'une interprétation conforme à la CDPH du mandat législatif selon l'art. 8 al. 4 Cst. Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ont montré à quoi cela pouvait ressembler dans leurs « lois sur les droits des personnes handicapées », tout comme le canton du Valais dans sa loi sur les droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap.
- La formulation proposée semble toutefois trop peu réfléchi au regard de la CDPH et des exemples cantonaux mentionnés. Il manque le lien fondamental avec la réalisation des droits des personnes en situation de handicap. De plus, le choix des nouveaux domaines à mentionner n'est pas compréhensible. Il est difficile de savoir quelles dispositions de la LHand ou de l'AP-LHand contribueraient concrètement à permettre aux personnes en situation de handicap de choisir librement leur forme de logement. Est-ce la disposition relative aux immeubles d'habitation selon l'art. 3 let. c LHand qui reste inchangée, avec son seuil d'application élevé et largement inefficace de plus de 8 logements (voir à ce sujet le ch. 3.2) ? Ou s'agit-il des nouvelles propositions visant à protéger contre la discrimination lors du recours à des prestations de particuliers (voir à ce sujet notamment le ch. 4.2) ? Et pourquoi l'accès aux prestations est-il désormais expressément mentionné comme objectif (la LHand en vigueur couvre déjà les prestations, y compris celles fournies par des particuliers), mais pas l'accès aux transports publics et aux constructions ?

Proposition d'adaptation

Art. 1 But

La présente loi a pour objet de réaliser les droits des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, en particulier

- a) d'assurer leur égalité en droit et de promouvoir leur égalité en fait ; ils doivent notamment être protégés contre toute forme de discrimination [voir le ch. 4.2 sur les questions de définition].
- b) de leur permettre de mener une vie autonome, d'en assumer la responsabilité et de favoriser leur inclusion dans la société.
- c) (d'introduire la reconnaissance et la promotion des langues des signes suisses).⁴⁵

Art. 1a Objet⁴⁶

¹ Cette loi contient les principes matériels, les droits subjectifs, les dispositions procédurales, les dispositions relatives aux obligations de droit objectif pour l'égalité et l'inclusion des personnes en situation de handicap (ainsi que des dispositions relatives à la reconnaissance et à la promotion de la langue des signes).

² Elle est complétée et concrétisée dans la législation fédérale par le biais de dispositions spécifiques pour les domaines de vie concernés. Celles-ci doivent être interprétées dans le sens de la présente loi.

Article 2

Selon l'art. 2 AP-LHand, la notion de « personne handicapée » serait adaptée (al. 1). En outre, le concept d'« aménagement raisonnable » serait désormais intégré et défini (al. 6). En revanche, la notion d'inégalité (art. 2 al. 2-5) resterait inchangée, tandis que celle de discrimination ne serait toujours pas définie dans la loi. Le maintien de cette double terminologie constitue l'un des plus gros défauts de l'avant-projet (voir à ce sujet le ch. 4.2). Seuls les propositions concernant les al. 1 et 6 sont abordés ci-après.

alinéa 1

Selon les explications de l'AP-LHand⁴⁷, l'art. 2, al. 1, doit modifier la définition de la "personne handicapée" et l'aligner sur la définition de la CDPH. La nouvelle définition doit exprimer plus précisément « l'interaction entre les conditions personnelles de la personne handicapée et les obstacles dans son environnement ». ⁴⁸ L'adaptation est à approuver dans son principe, avec les remarques suivantes :

- En référence à la version française : les adjectifs proposés sont « physique » (doit remplacer "corporel" selon la LHand jusqu'à présent en vue d'une uniformisation avec la CDPH), « mentale » (LHand jusqu'à présent), « psychique » (LHand jusqu'à présent), « intellectuelle » (AP-LHand) et "sensorielle" (AP-LHand). « Intellectuel » est également utilisé à l'art. 1, al. 2, CDPH. Mais dans le sens de déficience « mentale », ou incapacité « mentale » selon la LHand jusqu'à présent et l'AP-LHand (c'est-à-dire dans le sens d'une diminution de l'intelligence⁴⁹). Par « mental », la CDPH entend « psychique ». Avec les termes « psychique » et « mental » utilisés jusqu'à présent, la LHand englobe déjà aujourd'hui les catégories « mental » et « intellectuel » selon la CDPH . Il est donc difficile de savoir à quoi se réfère le terme « intellectuel » dans cette version linguistique.
- En principe, la création de catégories sert à concrétiser la notion de handicap, elle est également conforme à la CDPH. Les explications relatives au projet de LHand devraient toutefois préciser clairement que les

⁴⁵ Si la section 3a proposée dans l'AP est maintenue.

⁴⁶ Inspiré du §2 al. 1 et 2 BRG BL.

⁴⁷ Explications relatives à l'AP, p. 21.

⁴⁸ Explications relatives à l'AP, p. 21.

⁴⁹ Il faut rappeler que l'intelligence et les instruments développés pour la mesurer sont en soi des constructions sociales.

limites entre ces catégories sont floues. Par exemple, au-delà de la question de savoir si elles sont plutôt de nature physique, psychique ou sensorielle, des conditions telles que l'autisme ou la dyslexie sont clairement des handicaps au sens de la LHand. En outre, le message devrait préciser que la question de l'origine de la déficience - p. ex. naissance, prédisposition génétique ou accident - n'est pas pertinente pour la définition du handicap selon la LHand. La notion englobe donc notamment les personnes présentant des déficiences liées à l'âge.

Proposition d'adaptation

Art. 2, al. 1

Est considérée comme une personne handicapée au sens de la présente loi toute personne présentant une incapacité physique, mentale, psychique, intellectuelle ou sensorielle présumée durable, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

alinéa 6

La CDPH définit la notion de discrimination à l'article 2, paragraphe 3, qui couvre toutes les formes de discrimination, y compris le « refus d'aménagement raisonnable ». Selon l'article 2, paragraphe 4, les « aménagements raisonnables » sont « les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induue apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ».

Le terme « raisonnable » doit donc être compris comme « approprié » dans le sens de « adapté à la personne et à la situation concrète ». Selon le Comité CDPH, le caractère « raisonnable » des aménagements s'évalue après un examen du contexte, c'est-à-dire une analyse de la pertinence et de l'efficacité des aménagements et de l'objectif d'élimination de la discrimination dans le cas d'espèce.⁵⁰ Les aménagements raisonnables supposent l'établissement d'un dialogue avec la personne en situation de handicap. Les mesures doivent être développées en étroite collaboration avec la personne en situation de handicap. Cela correspond à une conception du handicap basée sur les droits de l'homme - par opposition à une conception médicale ou caritative du handicap. Après avoir vérifié l'adéquation des dispositions au cas concret - leur caractère approprié -, il convient dans un deuxième temps d'examiner la proportionnalité. L'article 2, paragraphe 4, de la CDPH exprime ce contrôle de proportionnalité par l'expression « pas de charge disproportionnée ou induue ». Il est important de noter qu'en dehors de cette référence dans l'art. 2, al. 4, la CDPH ne contient pas d'autre clause de proportionnalité.

Selon l'avant-projet, la LHand doit désormais intégrer et définir la notion d'aménagement raisonnable (voir à ce sujet le ch. 4.2.4). En soi, l'intégration de la définition est judicieuse et mérite d'être saluée. Mais comme la systématique de la loi dans son ensemble, l'interaction des différentes dispositions entre elles n'a pas été suffisamment réfléchi. Il en résulte une construction qui n'est guère compréhensible. Dans ces conditions, il est peu probable que l'introduction du concept d'« aménagement raisonnable » dans la LHand conduise à un renforcement effectif de la protection des personnes en situation de handicap contre

⁵⁰ Comité CDPH, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Éducation, N 28.

la discrimination. Afin de ne pas excéder le cadre d'une réponse à une consultation, nous nous contenterons ici d'esquisser quelques problèmes non résolus.

Contrairement à la CDPH, l'AP-LHand ne définit pas la notion de discrimination (voir ch. 4.2). Seul l'un de ses aspects, l'« aménagement raisonnable », y est décrit. La notion de discrimination selon la CDPH est très proche de la notion d'inégalité selon la LHand actuelle (art. 2 al. 2 LHand). Aujourd'hui déjà, il est possible, sur la base de la LHand, de procéder aux adaptations nécessaires pour éliminer une inégalité en lien avec des constructions, des installations, des transports publics ainsi que des prestations de la collectivité et des entreprises « concessionnaires » (art. 2 al. 2-5 LHand, en relation avec les art. 7 et 8 al. 1 et 2 LHand). L'adaptation n'est effectuée que si elle n'est pas « disproportionnée » par rapport aux intérêts en présence (art. 11 et 12 LHand).

- Quelle est la différence entre le système actuel, tel qu'il vient d'être décrit, et le nouveau système d'« aménagements raisonnables », qui ne s'appliquera toutefois qu'aux employeurs privés et aux prestataires privés de services accessibles au public (art. 6, al. 2, et 6a, al. 2, AP-LHand) ?
- Comment s'articulent les différentes règles de proportionnalité ? Concrètement : art. 2, al. 6, AP-LHand (« pas de charge disproportionnée ») ; art. 11 et 12 LHand ; art. 12a AP-LHand ?

Propositions d'adaptation

- **Renoncer à l'utilisation parallèle des notions d'inégalité/discrimination**, ou opter pour l'une ou l'autre (ch. 4.2). Définir celle-ci au sens de la **notion de discrimination de la CDPH**, c'est-à-dire y compris le refus d'aménagement raisonnable.
- Renoncer à l'**ancrage multiple et inutile du principe de proportionnalité**.
- En lieu et place, formulation *d'une* disposition concrétisant le principe de proportionnalité. A cet égard, **il est possible de s'inspirer de la loi sur les droits des personnes en situation de handicap de Bâle-Campagne (BL)**. Le §7 de cette loi spécifie les aspects à prendre en compte lors d'une pesée des intérêts, et ce en référence à trois catégories d'intérêts: les intérêts publics, les intérêts de la collectivité ou de personnes privées; les intérêts de la personne en situation de handicap concernée. Cette **règle de proportionnalité s'applique également à la question de savoir si un aménagement raisonnable doit être ordonné ou non dans un cas particulier**.

Article 3, point g

L'extension proposée du champ d'application est à saluer.

Article 5

Voir à ce sujet le ch. 4.1.

alinéa 1

L'article 5, al. 1, devrait être formulé de manière beaucoup plus concrète. Il devrait notamment exprimer plus clairement les obligations prévues à l'article 4, paragraphes 1 et 2 de la CDPH. Il faut notamment s'assurer que :

- les mesures soient conçues de manière à permettre aux personnes en situation de handicap de mener une vie aussi autonome que possible et d'en assumer la responsabilité. La conception des mesures ne doit pas avoir pour effet de maintenir l'isolement, la ségrégation, la stigmatisation ou d'autres formes de discrimination à l'égard des personnes en situation de handicap.

- les mesures ne reposent pas sur des idées préconçues concernant ce que les personnes en situation de handicap peuvent faire ou ne pas faire. Il convient de rappeler ici que, dans ses observations finales, le Comité CDPH a souligné avec inquiétude les stéréotypes et préjugés négatifs qui prévalent en Suisse.
- les mesures sont prises de manière continue et en utilisant tous les moyens disponibles. Le terme « continu » signifie que les mesures doivent être prises de manière répétée et régulière ; il s'agit donc d'analyser et d'évaluer la situation à intervalles réguliers et de prendre les mesures nécessaires en conséquence. Cette expression reconnaît que les droits socio-économiques et culturels doivent être mis en œuvre progressivement afin de pouvoir être pleinement réalisés à terme. « Utiliser tous les moyens disponibles » doit être compris comme « dans les limites des ressources dont disposent la Confédération et les cantons ». Selon la CDPH, les ressources disponibles incluent celles qui peuvent être converties, c'est-à-dire qu'il peut y avoir une obligation de transférer des ressources utilisées d'une manière qui n'est pas conforme à la CDPH. Cela n'exclut pas que certaines ressources ne soient pas disponibles en raison d'autres priorités.
- la Confédération et les cantons justifient les mesures qu'ils ont choisies, notamment en ce qui concerne les priorités. En outre, un calendrier doit être fixé avec des étapes pour l'adoption et la mise en œuvre des mesures. L'avancement des mesures doit pouvoir être évalué à l'aide de mécanismes de contrôle. Enfin, des ressources doivent être disponibles pour l'adoption et la mise en œuvre des mesures. Le cas échéant, la planification requise peut également expliquer et justifier l'absence de mesures ; elle sera prise en compte par le tribunal ou l'autorité administrative lorsqu'il s'agira de déterminer, au cas par cas, dans quelle mesure la collectivité peut être contrainte d'éliminer une discrimination.

Proposition d'adaptation

Al. 1

La Confédération et les cantons sont tenus de prendre toutes les mesures législatives, politiques et administratives nécessaires pour atteindre le but de la présente loi, tel que défini à l'article 1, indépendamment des contestations individuelles.

Alinéa 1a

Les mesures doivent correspondre à la réalité des personnes en situation de handicap. Elles doivent être conçues de manière à leur permettre de mener une vie aussi autonome que possible et d'en assumer la responsabilité.

Alinéa 1c

La Confédération et les cantons doivent prendre les mesures nécessaires de manière continue et en utilisant tous les moyens disponibles, y compris la réaffectation des ressources.

Alinéa 1d

Ils justifient les mesures choisies, adoptent un calendrier, fixent des étapes, définissent des mécanismes de contrôle et mettent les ressources à disposition.

alinéa 1^{bis}

L'inscription, dans la loi, de l'obligation de faire participer les organisations de personnes en situation de handicap est à **saluer** (cf. ch. 6.1). Toutefois, bien que la proposition de l'art. 5, al. 1,^{bis} AP-LHand s'inspire de l'art. 4, al. 3, CDPH, il manque des indications centrales sur les exigences posée par la CDPH quant à l'implication des organisations de personnes en situation de handicap.

Proposition d'adaptation

Alinéa 1^{bis} a

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures législatives, administratives ou autres susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur les droits des personnes en situation de handicap, la Confédération et les cantons consultent étroitement les personnes en situation de handicap par le biais des organisations qui les représentent et les font participer activement.

Alinéa 1^{bis} b

Ils veillent à ce que la consultation et la participation aient lieu à un stade précoce, lorsque toutes les options sont encore ouvertes et qu'une participation effective peut avoir lieu.

Alinéa 1^{bis} c

Ils garantissent leur accès aux informations pertinentes, notamment par des mesures de soutien et d'adaptation appropriées. Ils informent les organisations consultées et impliquées du résultat du processus.

Alinéa 1^{bis} d

Ils indemnisent les organisations représentant les personnes en situation de handicap pour leur consultation et leur participation.

Article 6

alinéa 1

Voir à ce sujet le ch. 4.2.2.

La volonté derrière la proposition de révision est de renforcer la protection contre la discrimination lors de l'utilisation prestations accessibles au public fournies par des particuliers. Comme nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises dans cette prise de position, il va de soi que cet objectif est important et pleinement soutenu par notre organisation ! Mais les propositions de l'AP-LHand ont pour conséquence de compliquer encore plus la conception de la LHand, erronée depuis le début. Cela conduira à une grande insécurité juridique. Dans ce contexte, il est peu probable que les tribunaux et les autorités développent une pratique qui contribue réellement à la participation égale et autonome des personnes en situation de handicap à la vie en société.

alinéa 2

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6, alinéa 2, doit être modifié comme suit :

« Ils doivent procéder aux aménagements raisonnables pour prévenir, réduire ou éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. *Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'alinéa 1.* »

alinéa 3

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6, alinéa 3, doit être modifié comme suit :

« Les prestations de services qu'ils proposent sous une forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes handicapées, faute de quoi il y a discrimination au sens de l'alinéa 1. »

En outre, les remarques suivantes doivent être faites :

- Il est très positif que l'obligation de rendre accessibles les services offerts sous forme numérique concerne désormais aussi les particuliers.
- Il faut également saluer le fait que la loi (et non seulement l'ordonnance) mentionne l'obligation de respecter les normes informatiques internationales et nationales.
- La décision de renoncer à un renvoi dynamique aux normes dans la LHand est juste. Mais c'est au niveau de la loi, et non de l'ordonnance, qu'il convient de décrire le niveau minimal que les prestations doivent respecter pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes en situation de handicap, notamment en ce qui concerne l'intelligibilité de l'information.
- L'ordonnance doit faire expressément référence à la norme eCH-0059 et aux directives pour l'accessibilité aux contenus Web WCAG du World Wide Web Consortium W3C, reconnues au niveau international.
- Enfin, on peut douter que les deux domaines mentionnés dans le rapport explicatif, à savoir les contrats électronique (e-commerce) et les produits et services d'information, de communication et de transaction (produits et services TIC), soient suffisants pour garantir une utilisation réellement sans barrières des services nécessaires dans la vie quotidienne. Les références entre parenthèses « achats en ligne » et « produits TIC » indiquent une limitation intentionnelle à ces domaines. Cela ne permet pas d'exclure que des outils importants des banques et des assurances puissent en être exclus. Le message doit préciser que les outils de banque et d'assurance en ligne sont également visés.

Article 6a

alinéa 1

Voir à ce sujet le ch. 4.2.2 ainsi que 4.3.

alinéa 2

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6a, paragraphe 2, doit être modifié comme suit :

« Les employeurs doivent procéder aux aménagements raisonnables pour prévenir, réduire ou éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. *Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'alinéa 1.* »

Article 8

alinéa 3 et alinéa 4

Notre organisation ne peut que saluer et soutenir le fait que les fournisseurs privés de prestations accessibles au public puissent désormais être tenus de prévenir, réduire ou éliminer une discrimination au cas par cas. Il n'est toutefois pas certain que cette protection plus forte soit aussi efficace que voulu et qu'elle conduise à une amélioration effective de l'égalité effective des personnes en situation de handicap (voir à ce sujet le ch. 4.2 et les propositions qui y sont faites).

Article 8a

alinéa 1

L'art. 8a devrait exprimer l'obligation de l'employeur de continuer à employer, dans la mesure du possible, un travailleur dont le handicap est survenu en cours d'emploi (aménagement raisonnable en vue du maintien de l'emploi). Les formulations des alinéas 1 et 4 ne le garantissent pas suffisamment à l'heure actuelle.

alinéa 2

On ne comprend pas pourquoi l'AP-LHand ne contient pas de disposition analogue à l'art. 10 L'Eg. Celui-ci garantit une protection contre le licenciement dans le cas où la résiliation des rapports de travail par l'employeur sans motif justifié fait suite à une plainte interne à l'entreprise concernant une discrimination ou à la saisine de l'office de conciliation ou du tribunal par le travailleur. D'autres éléments de la protection contre le licenciement de la loi sur l'égalité, comme l'allègement du fardeau de la preuve dans la procédure, sont repris par le projet. Des différences injustifiables sont ainsi apportées au sein des groupes discriminés.

Alinéa 4

Voir alinéa 1

Article 9

Voir ch. 4.5.

Article 9 ter

L'ajout proposé est à saluer vivement, il est d'une importance capitale. Il doit également être étendu aux autres procédures prévues par la LHand.

Article 12a

Voir les remarques et propositions relatives à l'art. 2, al. 6.

En principe, il convient d'ajouter un alinéa supplémentaire à la/aux disposition(s) relative(s) à la proportionnalité. Cet alinéa doit garantir que les mesures et la planification que la collectivité ou le particulier a (ou n'a pas) prises pour protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination soient prises en compte dans la pesée des intérêts. Il s'agit ainsi d'éviter, compte tenu des expériences faites notamment dans les domaines des transports publics et de la construction, que 20 ans après l'entrée en vigueur d'une loi, il soit possible d'invoquer les coûts trop élevés d'une mesure pour justifier d'y renoncer. Et ce, bien que la prise en compte en temps utile de l'accessibilité dans le déroulement d'un processus permette d'éviter des adaptations ultérieures et coûteuses.

Articles 12b-12c et modification de la loi sur les langues selon II

Il est renvoyé à la prise de position de la Fédération suisse des sourds.

Article 13, alinéas 1 et 1^{bis}

Voir ch. 4.3.

Article 14

Voir ch. 4.4.

Article 20

L'adaptation proposée de l'art. 20 LHand est de nature purement cosmétique. Il faut plutôt profiter de la révision de la LHand pour poser les jalons de la mise en œuvre de l'art. 24 de la CDPH :

- En ce qui concerne les domaines de formation pour lesquels la Confédération est compétente (notamment les EPF et la formation professionnelle), les obligations de droit objectif de la Confédération doivent être fixées et concrétisées de manière contraignante dans la LHand.
- En ce qui concerne les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques, l'art. 30 de la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE, RS 414.20) doit être complété :

Proposition d'adaptation

Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE, RS 414.20)

Art. 30 Conditions de l'accréditation institutionnelle

¹ L'accréditation d'institution est accordée aux conditions suivantes :

- a. la haute école ou toute autre institution du domaine des hautes écoles dispose d'un système d'assurance de la qualité garantissant :

(5bis) la prise en compte de la protection des personnes en situation de handicap contre toute discrimination fondée sur leur handicap et la promotion de l'égalité des chances et l'égalité de fait entre les personnes en situation de handicap et les personnes non handicapées dans l'accomplissement de ses tâches.

Article 23

Voir à ce sujet le ch. 3.1.

Dans les réglementations subséquentes, qui doivent impérativement être intégrées à la révision pour garantir la mise en œuvre de cette loi dans le domaine des transports publics (à ce sujet, ch. 3.1), l'aspect de l'accessibilité pour les personnes avec une incapacité de la vue ou de l'ouïe doit être expressément intégré. Vingt ans de mise en œuvre de la LHand montrent que celui-ci est trop souvent oublié et que les gares, les arrêts et les systèmes d'information à la clientèle ne peuvent pas être utilisés de manière autonome par les personnes ayant une incapacité sensorielle. L'obligation de mettre à disposition des informations aux voyageurs selon le principe des deux sens doit être rendue visible en conséquence.



Cheffe du Département fédéral de l'intérieur

Par e-mail à : ebgb@gs-edi.admin.ch

Bassecourt, le 2 avril 2024

Prise de position sur la révision partielle de la Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées

Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs,

insieme Jura est une organisation de parents de personnes vivant avec un handicap mental. La fédération nationale, insieme Suisse, fédère près de 50 organisations réparties à travers tout le pays et compte plus de 8'600 membres.

C'est avec plaisir que nous saisissons l'occasion de la consultation pour prendre position sur la révision prévue de la Loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand). Il s'agit, avec la Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), de la loi fédérale la plus importante en matière de droits des personnes handicapées. Pour la première fois depuis son entrée en vigueur en 2004, elle doit être adaptée de manière substantielle. **Mais au lieu de poser des jalons pour la participation des personnes en situation de handicap dans notre société, la présente révision tente de "rafistoler" la LHand. Selon toute vraisemblance, elle ne contribuera pas à renforcer les droits des personnes handicapées. Ponctuellement, les propositions aggraveront même leur situation.** Cette approche ne permet pas d'atteindre l'objectif visé. Nous demandons que l'avant-projet soit retiré et soit remanié en collaboration avec les personnes en situation de handicap et leurs organisations.

Par avance, nous vous remercions de bien vouloir prendre en considération nos arguments et vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs, nos cordiales salutations.

Le Président :
Nicolas Paupe

La secrétaire :
Béatrice Berret

Contenu

Contenu	2
1. L essentiel en bre	4
2. La n cessit et l urgence de la r vision de la LHand	5
3. Focalisation sur les domaines du travail et des prestations fournies par des particuliers	7
3.1 Absence de nouvelle réglementation pour les TP (art. 22 LHand ; art. 23 AP-LHand).....	7
3.1.1 <i>Délai non respecté</i>	7
3.1.2 <i>Un mauvais signal pour les propriétaires d'infrastructures et les entreprises de transport</i>	8
3.1.3 <i>Défaut de correction du champ d'application</i>	9
3.2 Absence d'ajustement dans le domaine de la construction (art. 3 let. a, c et d LHand).....	11
4. Accent mis sur la protection contre la discrimination dans les cas individuels 13	
4.1 Il est urgent de concrétiser les obligations de droit objectif	13
4.2 Distinction entre inégalité et discrimination (art. 2, al. 2, et art. 6 LHand ; art. 6 et 6a AP-LHand).....	14
4.2.1 <i>Conception erronée de la LHand</i>	14
4.2.2 <i>Adaptation des termes nécessaire</i>	15
4.2.3 <i>Deux solutions possibles</i>	16
4.2.4 <i>Aménagements raisonnables</i>	17
4.3 Rapports de travail (art. 3, let. g, 6a et 8a AP-Loi sur l'égalité).....	18
4.4 Services (art. 6 et 8 AP-Loi sur l'égalité).....	19
4.5 La proposition relative au droit de recours des associations (art. 9 AP-LPH)	20
4.5.1 <i>1er alinéa</i>	20
4.5.2 <i>2e alinéa</i>	21
4.5.3 <i>Paragraphe 3</i>	21
5. Reconnaissance et promotion des langues des signes (section 3a AP-Loi sur le handicap).....	22
6. Renforcement des institutions et des organisations	22
6.1 Implication des organisations de personnes en situation de handicap	22
6.2 Financement des organisations de personnes en situation de handicap.....	23
6.2.1 <i>Base dans le droit de l'assurance-invalidité</i>	23
6.2.2 <i>Évolution des tâches des organisations de personnes en situation de handicap</i>	24
6.2.3 <i>Financement non adapté</i>	25

6.2.4 Mise à jour des bases légales pour le financement	25
6.3 Ancrage institutionnel et ressources du BFEH	26
7. Brèves remarques sur les dispositions de l'ILHand	27
Article 1er, paragraphe 2	27
Article 2	29
alinéa 1	29
alinéa 6	30
Article 3, point g	32
Article 5	32
alinéa 1	32
alinéa 1 ^{bis}	33
Article 6	34
alinéa 1	34
alinéa 2	34
alinéa 3	34
Article 6a	35
alinéa 1	35
alinéa 2	35
Article 8	35
alinéa 3 et alinéa 4	35
Article 8a	35
alinéa 1	35
alinéa 2	36
Alinéa 4	36
Article 9	36
Article 9 ter	36
Article 12a	36
Articles 12b-12c et modification de la loi sur les langues selon II	36
Article 13, alinéas 1 et 1 ^{bis}	36
Article 14	36
Article 20	37
Article 23	37

1. L essentiel en bref

Le Conseil fédéral a reconnu la nécessité de réviser la Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand). Le 10 mars 2023, il a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'élaborer un projet de révision partielle de la LHand. Notre organisation se félicite de ce processus, la Suisse s'étant engagée à mettre en œuvre la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).

L'objectif du projet est de contribuer à l'égalité des personnes en situation de handicap et de promouvoir leur participation autonome à la vie en société. Mais les propositions ne changeront pas la réalité de vie des personnes en situation de handicap. Le choix trop restreint des thèmes (limitation au travail et aux prestations de services, voir ci-dessous ch. 3) est problématique, tout comme la focalisation sur la protection contre la discrimination dans les cas individuels (voir ch. 4). Celle-ci englobe de plus une proposition reposant sur une conception erronée de la LHand (voir ci-dessous ch. 4.2). Plus problématique encore, la nouvelle disposition relative au droit de recours des associations entraînerait une nette détérioration de la situation juridique des personnes en situation de handicap (voir ch. 4.5). L'avant-projet ne contient en outre aucune proposition visant à renforcer les institutions et organisations qui assument une responsabilité dans la mise en œuvre des droits des personnes en situation de handicap (voir ch. 6.). Enfin, les propositions relatives à la reconnaissance de la langue des signes ne correspondent pas à la volonté du Parlement (voir ch. 5).

Notre organisation demande au Conseil fédéral de remanier fondamentalement le projet. Ce faisant, il faudrait également envisager d'adapter d'autres lois importantes pour la participation des personnes en situation de handicap (notamment la LAI et la LIPPI). Seul un lien fort et entre les différentes bases légales et une adaptation ciblée de celles-ci permettra de protéger efficacement les personnes en situation de handicap contre les discriminations dans les domaines du travail et du logement.

Le contenu du projet consiste à ancrer les droits des personnes en situation de handicap. C'est précisément pour cette raison que celles-ci et les organisations qui les représentent doivent être impliquées dans la révision (voir à ce sujet ch. 6.1). Il s'agit d'une révision nécessaire et urgente, mais aussi complexe, qui concerne un grand nombre de domaines juridiques différents, avec leurs particularités respectives en termes de contenu et de procédure. Il convient donc de prendre le temps et le soin nécessaire pour aborder la révision, tout en tenant compte de l'actualité politique : l'initiative sur l'inclusion, qui demande un renforcement des droits des personnes en situation de handicap par le biais d'une adaptation de l'art. 8 de la Constitution, sera probablement déposée à l'automne 2024. Le présent avant-projet de LHand (AP-LHand) ne constitue en aucun cas une alternative à cette initiative.

Si le Conseil fédéral décidait, malgré les critiques de fond des organisations de personnes en situation de handicap, de s'en tenir à pour l'essentiel aux propositions du présent avant-projet, il faudrait tenir compte des propositions d'adaptation ponctuelle des différentes dispositions, contenues notamment au ch. 7.

2. La nécessité et l'urgence de la révision de la LHand

La CDPH (RS 0.109) oblige expressément la Suisse à tenir compte des droits des personnes en situation de handicap dans le processus législatif (art. 4, al. 1, let. a et b CDPH). Début 2022, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU (ci-après : le Comité CDPH) a examiné pour la première fois la mise en œuvre de la CDPH par la Suisse. Dans ses recommandations (« Concluding Observations ») émises en avril 2022 à l'intention de la Suisse, il se montre préoccupé, en ce qui concerne l'art. 4 CDPH, par l'adaptation insuffisante des bases juridiques suisses à la CDPH (ch. 7). Il recommande à la Suisse d'harmoniser toutes les bases juridiques avec la CDPH (ch. 8).¹ Cela implique que les révisions de lois et d'ordonnances doivent systématiquement tenir compte de la CDPH et viser une harmonisation avec celle-ci.

La Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) interdit, à l'art. 8, al. 2, les discriminations fondées sur une déficience corporelle, mentale ou psychique. L'art. 8 al. 4 Cst. oblige le législateur à prendre des mesures pour éliminer les inégalités qui frappent les personnes en situation de handicap. C'est sur cette base que le législateur fédéral a adopté, il y a maintenant plus de 20 ans, l'actuelle LHand (RS 151.3). Tant la jurisprudence relative à l'art. 8 al. 2 Cst. que la LHand – adoptée avant l'entrée en vigueur de la CDPH – restent largement en deçà des exigences de la CDPH. Ainsi, le Tribunal fédéral constate constamment que l'art. 8 al. 2 Cst. ne contient pas de droit à l'établissement d'une égalité de fait. Il n'est pas reconnu que l'interdiction de la discrimination entraîne l'obligation de prendre les mesures d'aménagement raisonnable pour permettre à une personne en situation de handicap d'exercer effectivement un droit.² De même, la protection contre les discriminations, notamment à l'égard des particuliers (art. 6 LHand), est clairement insuffisante. Ceci en particulier dans le contexte où le Tribunal fédéral interprète la notion de discrimination au sens de l'art. 6 LHand et de l'art. 2 al. 2 OHand de manière très restrictive et la limite aux cas où l'objectif est de rabaisser ou d'exclure une personne en situation de handicap.³ De plus, une personne qui porte plainte pour discrimination ne peut obtenir qu'une indemnisation de 5'000 CHF maximum. Elle ne peut pas exiger que la discrimination cesse ou qu'elle soit éliminée par des aménagements raisonnables. Dans ces cas, les organisations de personnes en situation de handicap ont tout juste un droit à faire constater une discrimination (art. 9 al. 3 let. a LHand). Toutes ces restrictions ne sont pas compatibles avec les art. 2, 5 et 9 CDPH.⁴

En conséquence, le Comité CDPH a recommandé à la Suisse de prendre des mesures pour garantir que la protection des personnes en situation de handicap contre la discrimination soit conforme aux normes de la CDPH.⁵ L'initiative pour l'inclusion, qui a pour but de réaliser l'égalité effective des personnes en situation de handicap en

¹ Nations unies, Comité des droits des personnes handicapées CDPH, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 25 mars 2022 (ci-après Comité CDPH, Recommandations finales).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Rapport alternatif actualisé, Rapport de la société civile à l'occasion du premier examen de la Suisse par le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, Berne 2022, p. 21 (ci-après HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif).

³ Arrêt du Tribunal fédéral 4A_369/2012 (2012) consid. 3.3 ; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif (n. 2), p. 22 et suivantes.

⁵ Comité CDPH, Recommandations finales (n. 1), point 12.

Suisse, va dans le même sens. Selon l'initiative, l'art. 8 al. 4 Cst. doit être abrogé et un nouvel art. 8a Cst. doit être introduit.

Le Conseil fédéral reconnaît lui aussi des lacunes dans le droit suisse, notamment en ce qui concerne la garantie d'une protection complète et efficace contre la discrimination, et estime qu'il est nécessaire d'agir au niveau législatif.⁶ De son point de vue, cette nécessité se limite toutefois pour l'essentiel à l'amélioration de l'accès aux prestations pour les personnes en situation de handicap et au renforcement de la protection contre la discrimination dans les rapports de travail.⁷ L'analyse d'impact de la réglementation réalisée reconnaît également la nécessité d'agir pour améliorer l'égalité des personnes en situation de handicap.⁸ L'adaptation du droit suisse aux obligations internationales n'est toutefois pas la préoccupation principale du Conseil fédéral, malgré la recommandation du Comité CDPH en ce sens.⁹

La nécessité de réviser la LHand est donc indiscutable. Toutefois, le présent projet de loi est loin de répondre au besoin réel de révision, notamment en ce qui concerne l'harmonisation de la LHand avec la CDPH, comme nous le montrerons ci-après.

Revendications

- La LHand doit absolument faire l'objet d'une révision complète.
- La révision doit être plus large, tant pour ce qui est des thèmes (voir ch. 3) que des instruments (voir ch. 4).
- - Compte tenu de la complexité juridique de l'entreprise, il convient d'y consacrer le temps nécessaire et d'y associer les personnes en situation de handicap et leurs organisations

⁶ Rapport explicatif, p. 5 et p. 39.

⁷ Rapport explicatif, p. 5 et suivantes.

⁸ Rapport explicatif, p. 36.

⁹ Rapport explicatif, p. 40.

3. Focalisation sur les domaines du travail et des prestations fournies par des particuliers

La CDPH englobe tous les domaines de la vie et exige des changements profonds de notre société. Compte tenu de sa portée, il est indéniable qu'il faut établir des priorités dans sa mise en œuvre. Malgré la recommandation du Comité CDPH¹⁰, la Suisse ne dispose toujours pas d'un plan d'action pour la mise en œuvre des droits de la CDPH, qui permettrait notamment d'établir ces priorités. Bien que les « Programmes prioritaires de la politique du handicap 2023-2026 » du Conseil fédéral aillent dans la bonne direction et montrent une volonté d'agir, ils ne constituent pas un plan d'action. Ces programmes ne suffisent pas à atteindre la concrétisation nécessaire des droits de la CDPH ainsi que l'établissement de tâches étatiques au niveau de la loi (voir à ce sujet ch. 4.1).

La présente révision de la LHand met l'accent sur les domaines du travail et des prestations, ainsi que sur la reconnaissance de la langue des signes (cf. ch. 2.2). 5). Le choix de ces thèmes est à saluer. Dans ces trois domaines, le besoin de réforme est important. Il est en outre compréhensible que la présente révision ne permette pas de relever tous les défis auxquels le législateur fédéral est confronté dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH. Néanmoins, l'accent thématique est trop étroit, notamment en raison du fait qu'il s'agit de la première révision depuis l'entrée en vigueur de la LHand il y a 20 ans. Des adaptations sont particulièrement urgentes dans les domaines des transports publics (ch. 3.1) et de la construction (ch. 3.2). Par ailleurs, la révision de la LHand doit également être saisie comme une occasion de renforcer le travail du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) et des organisations de personnes en situation de handicap (ch. 6).

3.1 Absence de nouvelle réglementation pour les TP (art. 22 LHand ; art. 23 AP-LHand)

3.1.1 Délai non respecté

Lors de l'entrée en vigueur de la LHand le 1er janvier 2004, le législateur est manifestement parti du principe qu'à l'expiration des délais de l'art. 22 al. 1 et 2 LHand, l'ensemble des systèmes de communication, des systèmes d'émission de billets, des constructions, des installations et des véhicules des transports publics seraient adaptés aux personnes en situation de handicap. En conséquence, il ne prévoyait pas d'obligations ou de mesures supplémentaires après l'expiration de ces délais. Le délai pour les constructions, les installations et les véhicules, fixé initialement à 10 ans, a même été adapté en faveur des collectivités et des entreprises de transport après la procédure de consultation. Le délai d'adaptation a été fixé à 20 ans, une durée jugée appropriée en raison de la longue durée de vie des infrastructures et des véhicules.¹¹

¹⁰ Comité CDPH, Recommandations finales (n. 5), point 8c.

¹¹ Message relatif à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001 1715, p. 1781, p. 1787 (ci-après Message LHand).

Ces délais de dix (systèmes de communication et billetterie) et 20 ans (constructions, installations et véhicules) pour l'adaptation des transports publics sont désormais échus, respectivement à la fin 2013 et à la fin 2023. Le bilan est décevant.

Dans le domaine du transport ferroviaire, selon le dernier rapport de l'OFT, seules 992 des quelque 1800 gares répondaient aux exigences de la LHand à la fin de l'année 2022, avec la prévision que 106 gares supplémentaires seront adaptées d'ici fin 2023.¹² Selon ces chiffres, 1098 des quelque 1800 stations du trafic ferroviaire seront conformes à la LHand à l'expiration du délai légal. Cela représente seulement 61 % des gares. La situation est encore plus précaire pour le transport par bus : dans son rapport en réponse au postulat 20.3874 Reynard, le Conseil fédéral partait du principe qu'à l'expiration du délai légal, seuls 33 % des arrêts de bus seraient conformes aux prescriptions de la LHand.¹³ Il reste également à agir pour les véhicules ferroviaires du trafic régional (81 %), les arrêts de tram (66 %), les véhicules de tram (84 %), l'infrastructure des remontées mécaniques et les véhicules de téléphériques (73 %) ainsi que les bateaux (97 %) ainsi que les embarcadères pour les bateaux (97 %).¹⁴ Il convient de noter que ces chiffres reposent sur les propres indications des propriétaires d'infrastructures et des entreprises de transport.¹⁵

Le service de navette proposé actuellement comme mesure de transition ne peut être utilisé ni de façon autonome, ni de façon spontanée (puisqu'il est obligatoire de s'annoncer à l'avance). Le nombre de changement de correspondances, plus conséquent avec le service de navette que lors d'un voyage en transports publics est non seulement pénible, mais entraîne également un allongement des temps de trajet. De plus, le service de navette entraîne une ségrégation des personnes en situation de handicap, qui ne peuvent pas voyager avec le reste de la population dans les transports publics. Cette anomalie doit elle aussi être corrigée le plus rapidement possible et ne doit pas devenir une solution permanente.

Il est donc incontestable que l'objectif de la LHand, à savoir des transports publics utilisables de manière spontanée et autonome par les personnes en situation de handicap à partir du 1er janvier 2024, a été largement manqué. Les transports publics sont pourtant le domaine le plus réglementé et l'un des trois points centraux¹⁶ de la LHand. Les transports publics sont essentiels pour la vie quotidienne des personnes en situation de handicap et leur participation à la société.

3.1.2 Un mauvais signal pour les propriétaires d'infrastructures et les entreprises de transport

Dans ce contexte, il est incompréhensible que la présente révision partielle de la LHand ne contienne pas de solution de remplacement pour garantir la mise en œuvre des obligations qui continuent d'exister dans le domaine des transports publics. La

¹² Office fédéral des transports OFT, Mise en œuvre de la loi sur l'égalité pour les handicapés dans les gares et les haltes ferroviaires, Rapport de situation n°6 : 2023 (chiffres à fin 2022), 14 décembre 2023, résumé, p. 3.

¹³ Accessibilité des transports publics aux personnes handicapées, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.3874 Reynard du 19 juin 2020, Berne, mars 2023, p. 15 (ci-après rapport postulat Reynard).

¹⁴ Rapport Postulat Reynard (n. 13), ch. 2.4, p. 12, 16, 17, 18, 20 et 21.

¹⁵ Voir à ce sujet le rapport du postulat Reynard (n. 13), ch. 2.4, p. 7 s.

¹⁶ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 7.

révision partielle prévoit uniquement le maintien de l'art. 22 LHand « afin que l'obligation d'adaptation au délai fixé reste clairement identifiable et qu'il n'y ait pas de doute quant à la poursuite de son caractère obligatoire. »¹⁷. Il n'est toutefois pas évident de comprendre pourquoi aucune nouvelle mesure n'a été prise pour une mise en œuvre rapide de ce caractère obligatoire persistant. Il s'agit non seulement d'un mauvais signal adressé aux propriétaires d'infrastructures et aux entreprises de transport, qui n'ont manifestement pas (suffisamment) respecté leur obligation légale, mais aussi d'un manque d'engagement de la part des autorités. En se basant sur les expériences faites jusqu'à présent, il est à prévoir que, sans la fixation d'un nouveau délai de mise en œuvre court et sans autres mesures, les personnes en situation de handicap devront attendre encore longtemps avant de pouvoir utiliser les transports publics de manière spontanée et autonome. La décision délibérée du Conseil fédéral¹⁸ d'exclure l'adaptation du domaine des transports publics de la révision partielle proposée est donc incompréhensible.

Revendications

Notre organisation demande que la révision de la LHand prévoie les mesures suivantes en ce qui concerne les transports publics :

- un nouveau délai légal pour la mise en œuvre de transports publics adaptés aux personnes en situation de handicap, avec échéance 2030 au plus tard ;
- un échelonnement avec des objectifs intermédiaires contraignants ;
- un contrôle efficace de la réalisation des objectifs et des sanctions qui y sont liées ;
- un financement solide et dédié pour les travaux de mise en œuvre de la LHand.

Il faut que l'Office fédéral des transports assume clairement ses responsabilités et que celles-ci soient inscrites dans la loi. Les cantons et les communes doivent être responsabilisés par des directives claires.

3.1.3 Défaut de correction du champ d'application

La présente révision partielle ne corrige pas **la limitation du champ d'application et des droits subjectifs de la LHand aux entreprises concessionnaires** (art. 3 let. e, art. 7 al. 2 et art. 8 al. 1 LHand), ce qui représente une autre occasion manquée. Les adaptations apportées au droit des transports font que cette disposition ne correspond – involontairement – plus à l'intention du législateur de la LHand, selon laquelle les prestations fournies dans le cadre d'un monopole de droit fédéral devaient être soumises à des obligations plus strictes selon la LHand que les prestations fournies par des particuliers. Ceci indépendamment du fait que les entreprises en question disposent d'une concession ou qu'elles exercent leur activité soumise à un monopole de

¹⁷ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 34.

¹⁸ Rapport explicatif sur la révision proposée.

droit fédéral dans le cadre d'une autorisation ou même d'une simple obligation d'annonce.¹⁹

Tant le champ d'application de la LHand pour les prestations selon l'art. 3 let. e que les droits juridiques selon l'art. 7 al. 2 et l'art. 8 al. 1 se réfèrent aux "entreprises concessionnaires". Lors de l'entrée en vigueur de la LHand, l'offre d'une prestation de transport public régulière et professionnelle nécessitait en principe encore une concession. Depuis lors, cette obligation de concession a toutefois été remplacée dans de nombreux domaines par une obligation d'autorisation. Dans le cadre de la réforme des chemins de fer notamment, l'obligation d'autorisation a été étendue et l'obligation de concession réduite. Ainsi, l'article 8 de la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV; RS 745.1), entrée en vigueur en 2010, ne prévoit plus qu'une obligation d'autorisation pour le trafic transfrontalier. En outre, depuis 2010, aucune concession de route n'est requise pour le trafic aérien intra-européen.²⁰ Le législateur n'a toutefois pas tenu compte de cette situation dans la LHand dans le cadre des réformes ferroviaires 2/1 et 2/2. Aucune de ces réformes n'a inclus une adaptation de la LHand, qui aurait précisé que les prestations de transport qui ne sont plus soumises à concession mais uniquement à autorisation continuent d'être soumises à des obligations plus strictes (interdiction des inégalités selon l'art. 2 al. 3 et 4 ; art. 7 al. 2 et 8 al. 1 LHand) que les entreprises privées (interdiction de discrimination selon l'art. 6 et l'art. 8 al. 3 LHand).²¹ Limiter cette obligation en se référant aux entreprises qui, sur la base d'une autorisation ou d'une obligation d'annonce, sont actives dans un monopole de la Confédération, ne correspond pas à la volonté du législateur.²² Le fait que les dispositions concernées n'aient pas été adaptées aux nouvelles bases juridiques, y compris dans la présente révision partielle, entraîne une insécurité juridique. Celle-ci subsiste notamment parce que, au niveau des exigences matérielles, une distinction continue d'être faite selon que le fournisseur de la prestation est une collectivité publique (interdiction de traitement inégal) ou un particulier (interdiction de discrimination, cf. ch. 4.2).

Dispositions d'adaptation

a. Art. 3, let. e

La loi s'applique

~~e. les prestations accessibles au public qui sont fournies par des particuliers, par des entreprises soumises à l'obligation d'obtenir une concession d'infrastructure au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer¹⁹ ou~~

¹⁹ Tant que la distinction est maintenue au niveau des obligations matérielles (interdiction de traitement inégal pour l'Etat/interdiction de discriminer pour les particuliers, cf. ch. 4.2), la critique formulée ici en référence à l'art. 3 let. e, 7 al. 2 ainsi que 8 al. 1 LHand reste pertinente. D'autres domaines d'activité relevant du monopole de la Confédération sont également concernés (LRTV ; LTC).

²⁰ En particulier dans le trafic aérien intra-européen, une concession de route n'est généralement plus nécessaire depuis 2010, voir le règlement (CE) n° 1008/2008, en particulier l'article 15, paragraphe 2.

²¹ Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2/2, une adaptation de l'art. 7 al. 2 et de l'art. 8 al. 1 LHand a certes eu lieu. Mais même avec cette adaptation, les droits juridiques de la LHand sont restés limités aux entreprises soumises à concession.

²² Dans les matériaux relatifs aux réformes des chemins de fer 2/1 et 2/2, rien n'indique que le législateur était conscient de cette problématique, et encore moins qu'il ait voulu cette limitation, cf. à ce sujet le message complémentaire à la réforme des chemins de fer 2, p. 955 ; BO 2011 N 374 ; BO 2011 p. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Berne 2014, p. 131 s.

~~une concession pour le transport de voyageurs au sens de l'art. 6 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs~~²⁰, par d'autres entreprises concessionnaires **entreprises exerçant leur activité dans le cadre d un monopole de la Confédération** ou par des collectivités publiques.

b. Art. 7 al. 2 LHand

(...)

² Toute personne qui subit une inégalité au sens de l'art. 2, al. 3, peut, dans le cas d'un équipement ou d'un véhicule des transports publics au sens de l'art. 3, let. b, demander à l'autorité compétente que l'**entreprise concessionnaire opérant dans le cadre d un mono ole de la Con d ration** élimine l'inégalité ou qu'elle s'en abstienne.

c. Art. 8 al. 1 LHand

¹ Toute personne qui subit une inégalité au sens de l'art. 2, al. 4, du fait d'une **entreprise concessionnaire opérant dans le cadre d un monopole de la Confédération** ou d'une collectivité publique peut demander au tribunal ou à l'autorité administrative d'ordonner que le prestataire élimine l'inégalité ou qu'il s'en abstienne.

(...)

Il faudrait également adapter l'art. 2 al. 2 OTHand, qui définit les entreprises de transports publics selon l'art. 3 let. b LHand comme des « entreprises de transport concessionnaires ».

3.2 Absence d'ajustement dans le domaine de la construction (art. 3 let. a, c et d LHand)

L'AP-LHand ne contient aucune adaptation pour le domaine de la construction. Pourtant, après 20 ans, il est évident que les dispositions de la LHand n'ont eu que peu d'effet dans le domaine de la construction. Aujourd'hui, la LHand ne s'applique aux constructions et installations accessibles au public que si elles sont nouvellement construites ou transformées et que le projet de construction est soumis à autorisation. Ainsi, les constructions et installations existantes ne sont pas du tout concernées par la LHand actuelle tant qu'elles ne sont pas transformées ou rénovées. Les adaptations aux besoins des personnes en situation de handicap, qui seraient proportionnées, ne peuvent pas être exigées faute d'applicabilité de la loi. Il en résulte que l'accessibilité de l'environnement bâti aux personnes en situation de handicap progresse de manière extrêmement hésitante. L'intégration de l'obligation de procéder à des « aménagements raisonnables » selon l'art. 2, al. 6, l'art. 6, al. 2 et l'art. 6a, al. 2 AP-LHand ne changerait rien à cette situation. Les explications y relatives précisent expressément que « (s)i les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux

constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées ».²³

Il faut remplir des exigences élevées pour que la LHand s'applique aux bâtiments d'habitation (9 logements et plus) et aux bâtiments abritant des places de travail (51 places de travail et plus). Cela complique encore la situation. Selon une évaluation réalisée sur mandat du BFEH, la LHand n'a par exemple guère d'effet dans la construction de logements en raison de ce seuil minimal élevé, en particulier à la campagne.²⁴

Les expériences pratiques des 20 dernières années ont mis en lumière un autre problème : certes, la notion d'installation selon l'art. 3 let. a LHand²⁵ doit également englober les places publiques, les voies de circulation et les chemins pour piétons. Toutefois, les installations publiques destinées à la circulation des piétons ne sont souvent pas soumises à autorisation et n'entrent donc pas dans le champ d'application de la LHand. Le cas échéant, le droit de recours ne peut être invoqué que dans le cadre d'une procédure de plan directeur peu détaillée, dans laquelle les éléments pertinents en matière d'accessibilité ne sont pas visibles.

En conséquence, 20 ans après l'entrée en vigueur de la LHand, les personnes en situation de handicap restent exclues de nombreux lieux de la vie sociale. L'accès au logement et au travail, en particulier, s'en voit compliqué.²⁶

Dans ce contexte, on ne comprend pas pourquoi l'AP-LHand ne prévoit pas d'adaptations pour le domaine de la construction. Afin de promouvoir efficacement l'accès des personnes en situation de handicap au logement et au travail, le champ d'application de la LHand doit être étendu aux bâtiments existants, indépendamment de leur transformation ou de leur rénovation, ainsi qu'aux bâtiments d'habitation de moins de 9 unités d'habitation et aux bâtiments de plus de 25 postes de travail ou de plus de 500 m².²⁷ Les cantons de Bâle-Ville et de Genève ont introduit dans leur constitution et dans leur législation sur les constructions une obligation de principe de garantir l'absence d'obstacles dans les constructions existantes, indépendamment de la réalisation de travaux de rénovation. La protection des propriétaires contre des coûts déraisonnables est assurée par le principe de proportionnalité et non par une limitation du champ d'application aux bâtiments neufs et rénovés.

Revendications

Le champ d'application de la LHand doit être étendu aux :

- constructions et installations existantes, indépendamment d'une transformation ou d'une rénovation ;

²³ Rapport explicatif de la présente révision, p. 24.

²⁴ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées - LHand, sur mandat du BFEH, Berne, août 2015, version abrégée, p. 15 s.

²⁵ Office fédéral de la justice, Commentaire de l'ordonnance sur l'égalité pour les handicapés (OHand) (2003), p. 2.

²⁶ Voir aussi sur l'ensemble : HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 33.

²⁷ C'est également le cas de : HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 33.

- immeubles d'habitation à partir de 4 logements ;
- constructions avec plus de 25 postes de travail ou plus de 500m²⁸.

4. Accent mis sur la protection contre la discrimination dans les cas individuels

La révision proposée vise à mieux protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination. Bien qu'une meilleure protection soit nécessaire de toute urgence, l'AP-LHand ne permettra probablement pas de réaliser cet objectif juste et important, pour les deux raisons suivantes :

- La protection contre la discrimination en tant qu'instrument correctif au cas par cas ne suffit pas. La réalisation globale de l'égalité des personnes en situation de handicap nécessite non seulement des instruments d'application de droit subjectif, mais aussi de droit objectif (cf. ci-dessous ch. 4.1). A cet égard, les propositions contenues dans l'AP-LHand sont trop peu concrètes.
- La protection contre la discrimination est conçue de telle manière que la loi est à peine compréhensible (ci-dessous 4.2). De plus, selon l'AP-LHand, le droit de recours des organisations ne pourrait plus être invoqué qu'en cas d'atteinte à la personnalité, une situation qui n'est guère à l'origine des discriminations auxquelles les personnes en situation de handicap sont confrontées au quotidien (cf. ci-dessous ch. 4.5).

4.1 Il est urgent de concrétiser les obligations de droit objectif

L'interdiction des inégalités ou de la discrimination, associée à l'obligation d'y remédier ou de procéder à des aménagements raisonnables, est certes un instrument indispensable, pour protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination et pour promouvoir leur égalité effective. Toutefois, c'est aussi un instrument minimal. S'il existe, il ne peut apporter qu'une correction au cas par cas, ou parfois au-delà, en raison de l'éventuel effet préjudiciel d'un jugement. Faire valoir ses droits suppose en outre que la personne concernée dispose de l'énergie et des ressources nécessaires, notamment la connaissance de ses droits et des moyens financiers pour engager une action en justice.

Outre l'interdiction de discriminer dans le cas d'espèce, les collectivités et les particuliers doivent être concrètement tenus de prendre des mesures proactives pour protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations et pour promouvoir leur égalité effective. Ces mesures doivent être prises indépendamment du fait qu'une personne en situation de handicap fasse valoir ses droits. Il est nécessaire d'agir pas à pas pour que la société devienne plus inclusive envers les personnes en situation de handicap. Il s'agit d'une obligation systémique (obligation de droit objectif). A cet égard, l'AP-LHand contient des approches qui peuvent être soutenues. Mais dans l'ensemble, les propositions sont insuffisantes:

²⁸ Ainsi, le canton d'UR.

- La clause générale qui doit consacrer une telle obligation de droit objectif (art. 5, al. 1, AP-LHand) reste insuffisante, même avec la proposition de modification. Elle paraphrase pour l'essentiel l'art. 8, al. 4, Cst., selon lequel les inégalités doivent être éliminées, et n'introduit pas de concrétisation essentielle. Elle se contente d'ajouter que les différentes incapacités doivent être prises en compte. Il est peu probable qu'une telle disposition, sans objectif et sans mécanisme de contrôle, incite les collectivités publiques à prendre des mesures pour protéger les personnes en situation de handicap des discriminations (voir ci-dessous ch. 7, propositions relatives à l'art. 5, al. 1 et 1bis).
- La clause générale de l'art. 5 est certes concrétisée dans certains domaines (art. 13, 14, et 20 ; voir à ce sujet les suggestions ponctuelles sous ch. 7). Mais celles-ci ne contiennent guère de changements par rapport à la LHand actuelle. Elles restent extrêmement diffuses et peu contraignantes. Aucun instrument de contrôle ni aucune sanction en cas de non-respect ne sont introduits pour garantir leur mise en œuvre. Au vu de l'expérience des 20 dernières années, il est à craindre que les réglementations proposées n'aient guère d'effet. Même dans le domaine des transports publics, qui se distinguait nettement du reste de la LHand par un cadre réglementaire extrêmement précis et un délai de 20 ans, le bilan est décevant. Il en faut donc plus pour garantir que les mesures de protection contre la discrimination et de promotion de l'égalité soient effectivement prises. Cela vaut en particulier pour les domaines du travail et des prestations, sur lesquels se concentre la présente révision (cf. ch. 4.3 et 4.4).

4.2 Distinction entre inégalité et discrimination (art. 2, al. 2, et art. 6 LHand ; art. 6 et 6a AP-LHand)

4.2.1 Conception erronée de la LHand

Il faut saluer le fait que la révision se donne pour objectif d'améliorer la protection contre la discrimination pour ce qui est des prestations fournies par des particuliers et d'étendre la protection contre la discrimination aux rapports de travail de droit privé. Ces adaptations sont justifiées par les raisons déjà évoquées au ch. 2 et sont absolument nécessaires.

Malheureusement, l'avant-projet n'est pas à la hauteur de cette ambition : Les adaptations proposées ne suffiront pas à renforcer réellement la protection contre la discrimination. Cela tient à un problème au niveau de la conception même de la loi, qui n'est pas corrigé dans l'avant-projet. La LHand établit deux notions différentes pour la même problématique : l'inégalité (notamment art. 2 al. 2) et la discrimination (notamment art. 6). Cette utilisation des termes ne peut pas être justifiée objectivement. Même les personnes ayant une formation juridique se heurtent à des limites de compréhension par rapport à la LHand, lorsqu'elles lisent d'abord la définition du terme « inégalité » selon l'art. 2 et qu'elles trouvent ensuite soudainement aux art. 6 et suivants le terme de « discrimination », qui n'était pas défini auparavant - et qui doit manifestement se distinguer du terme « inégalité ». Cette confusion est en outre aggravée par une définition de la « discrimination » au niveau de l'ordonnance (art. 2 let. d OHand), qui s'écarte

de manière décisive de la notion constitutionnelle (et concrétisée par la jurisprudence) de discrimination ainsi que de la notion de discrimination selon l'art. 2 al. 3 CDPH. Dans l'ensemble, il en résulte une loi confuse qui n'offre pas la clarté nécessaire aux justiciables ainsi qu'aux autorités et aux tribunaux chargés d'appliquer le droit.

Le fait que, vingt ans après l'entrée en vigueur de la LHand, aucune pratique n'ait pu s'établir en matière de protection effective contre la discrimination dans le cadre des prestations de services fournies par des particuliers en est la preuve. Seuls deux jugements de tribunaux sont connus sur cette thématique : dans le seul jugement du Tribunal fédéral (ATF 138 I 475), le Tribunal fédéral limite la protection contre la discrimination aux inégalités « particulièrement choquantes » en se basant sur la disposition de l'ordonnance (art. 2 let. d OHand). La décision du tribunal cantonal d'Appenzel Rhodes-Extérieures (AR GVP 29/2017, n° 3704) est, à ce jour, la seule qui constate une violation de l'art. 6 LHand. En l'occurrence, une piscine thermale avait refusé l'accès d'un groupe d'enfants en situation de handicap au motif qu'ils dérangerait potentiellement les autres clients. Dans l'ensemble, la LHand existante manque ainsi son objectif d'interdire efficacement les discriminations au sens de l'art. 8 al. 2 Cst. même entre particuliers.²⁹

4.2.2 Adaptation des termes nécessaire

Une amélioration effective de la protection contre la discrimination nécessite donc impérativement une adaptation des termes utilisés dans la LHand. Or, l'avant-projet ne procède pas à cette adaptation. Si la conception actuelle est maintenue, l'extension du champ d'application à l'art. 3, let. g (en relation avec les rapports de travail) ainsi que des droits subjectifs à l'art. 8, al. 3 et 8a, al. 1 (interdiction, élimination et constatation) n'aura aucun effet. Tant qu'aucune discrimination ne peut être constatée – en raison de l'interprétation restrictive de cette notion basée sur l'art. 2 let.2 OHand -, aucun droit correspondant ne peut être fondé. Dans la conception actuelle, la protection contre la discrimination horizontale continue d'être déterminée par la définition au niveau de l'ordonnance. On ne peut pas s'attendre à ce que la définition restrictive dans la disposition de l'ordonnance soit étendue. De toute façon, il n'est pas compatible avec l'art. 164 Cst. de laisser au Conseil fédéral le soin d'édicter une disposition fondamentale telle que la définition d'une notion de discrimination. Compte tenu de sa fonction décisive par rapport à la protection matérielle garantie par la LHand (ou non, selon la définition de la discrimination), la notion de discrimination devrait être inscrite dans la loi elle-même. Les explications relatives à l'art. 6 de l'AP-LHand³⁰ montrent très clairement à quel point il est difficile de savoir ce que l'AP-LHand entend exactement par « discrimination » :

- « L'al. 1 de cette disposition interdit les discriminations fondées sur le handicap de la part des prestataires de services. Sont visées aussi bien les discriminations directes (règles ou mesures fondées sur le handicap et entraînant un traitement moins favorable pour les personnes handicapées sans pouvoir être justifiées par de justes motifs) que les discriminations indirectes (entraves rendant

²⁹ Message LHand (n. 11), p. 1780.

³⁰ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 23.

difficile ou impossible l'accès à une prestation sans justification appropriée) ». Ainsi, les explications décrivent la « discrimination » de la même manière que la notion d'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand. Pourquoi alors utiliser deux termes différents ?

- Mais ensuite, dans la phrase suivante : « L'interdiction de la discrimination s'applique à tous les prestataires qui fournissent des services destinés au public. Sur le plan matériel, cette disposition correspond à la situation juridique actuelle ». Ce qui revient à considérer la discrimination comme étant des comportements intentionnels, particulièrement choquants (ainsi le Tribunal fédéral concernant l'art. 6 LHand, à ce sujet ch. 2). Il ne s'agirait donc pas de la même chose que l'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand ? Et il ne s'agirait donc pas de créer une plus grande protection qu'auparavant ?
- Mais quel est alors l'intérêt d'introduire un droit à un aménagement raisonnable, si la discrimination qui ouvre ce droit à l'aménagement raisonnable ne pourra pas être constatée, en raison d'une notion de discrimination trop étroite ? Ou bien est-ce qu'une inégalité (au sens de l'art. 2, al. 2, LHand ?) ouvre déjà le droit à des aménagements raisonnables (voir le libellé de l'art. 6, al. 2, et de l'art. 8, al. 2, AP-LHand) ? Voir également les explications³¹ : « Un nouvel al. 2 est ajouté qui vise à introduire une obligation de prévention, de réduction et d'élimination des inégalités moyennant des aménagements raisonnables. Il s'agit ici d'aménagements visant à rendre possible l'accès aux prestations de services, ou l'utilisation de telles prestations. » Mais alors, pourquoi se rattacher à la notion de « discrimination » dans le paragraphe 1 ?
- En outre, les explications du rapport explicatif, qui suggèrent un rapprochement étroit de la notion de discrimination avec l'atteinte à la personnalité en droit civil, risquent également de contribuer à une interprétation restrictive.³² Une personne sourde qui se voit refuser l'accès à une interprétation en langue des signes ou une personne malvoyante qui ne peut pas utiliser un site web faute de respect des prescriptions techniques ne sont probablement pas touchées dans leur personnalité au sens de l'art. 28 CC.

L'avant-projet ne réduira pas ou n'éliminera pas les inégalités effectives dans l'accès aux prestations fournies par de particuliers ou dans les rapports de travail de droit privé. Il existe au contraire un risque sérieux que l'insécurité juridique évoquée plus haut ne change rien à la pratique actuelle, qui est pourtant intolérable.

4.2.3 Deux solutions possibles

Pour corriger l'insuffisance conceptuelle de la LHand, deux solutions s'offrent à nous :

³¹ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 23.

³² Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 12 : « En ce qui concerne la protection matérielle contre la discrimination, l'avant-projet s'appuie sur les dispositions du droit privé et du droit du travail en matière de protection de la personnalité. L'interdiction explicite de la discrimination dans la LHand doit contribuer à préciser la portée de cette protection, qui n'est pas toujours suffisamment claire, du moins pour les personnes qui veulent faire valoir leurs droits. Cet ajout est par ailleurs indispensable pour imposer une obligation de procéder à des aménagements raisonnables, en plus de l'interdiction de discrimination existante ».

Variante 1 : La solution la plus simple, la plus appropriée et la plus praticable consiste à établir une terminologie uniforme, comme le font déjà les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et du Valais. Ceux-ci renoncent dans leur législation à l'utilisation parallèle de deux notions différentes et utilisent une terminologie unique (« inégalité ») tant pour les obligations auxquelles sont sujettes les autorités que pour celles auxquels sont soumis les particuliers. Ce regard sur la législation cantonale montre clairement que le choix de la terminologie utilisée ne joue pas de rôle. Ce qui est essentiel, c'est que celle-ci soit conçue de manière uniforme et que son contenu soit défini conformément à l'art. 2, al. 3, et à l'art. 5 CDPH.

Pour la révision de la LHand, cela signifierait un examen complet et une uniformisation de la terminologie utilisée dans la loi. Il serait notamment nécessaire de remplacer la notion de discrimination par celle d'inégalité dans les articles 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b et 11. L'art. 2 LHand devrait également être fondamentalement remanié (alignement de la définition de l'inégalité selon la LHand sur la définition de la discrimination selon l'art. 2, al. 3, CDPH). La loi réglerait ainsi de manière uniforme - conformément à son titre - l'élimination des *inégalités frappant* les personnes handicapées. La notion de discrimination serait supprimée et il ne serait donc pas nécessaire de définir cette notion. L'application de la notion d'inégalité aux prestations fournies par des privés et aux rapports de travail de droit privé rendrait la loi plus claire. Le niveau de protection jusqu'ici limité dans les rapports de droit privé serait élargi et aligné sur celui des rapports de droit public. La question de l'étendue de l'obligation est résolue par le principe de proportionnalité.

Variante 2 : Si l'approche esquissée précédemment (variante 1) ne devait pas être suivie, il faudrait au moins introduire une définition de la notion de discrimination au niveau de la loi. Comme mentionné précédemment, la définition de la notion de discrimination au niveau de l'ordonnance n'est de toute façon pas autorisée par la Constitution. La définition devrait correspondre à la notion de discrimination en droit international public au sens de l'art. 2 al. 3 CDPH. L'art. 2 LHand devrait être complété par un alinéa supplémentaire.

L'inconvénient de cette solution (variante 2) réside dans le fait que la jurisprudence a déjà établi une interprétation restrictive de la notion de discrimination au sens de la LHand et qu'elle pourrait continuer à s'orienter à cette définition, même si une définition plus précise et plus large était introduite au niveau de la loi³³. En d'autres termes, une différenciation problématique entre la notion de droit constitutionnel et de droit international et une deuxième notion de discrimination plus restrictive a déjà eu lieu dans la jurisprudence. Il est douteux que ces notions puissent à nouveau être réunies dans la pratique par une adaptation législative.

4.2.4 Aménagements raisonnables

L'introduction de l'obligation, pour les particuliers, de prendre des mesures d'aménagement raisonnables, est à saluer. L'art. 12a AP-LHand renvoie à la pesée des intérêts

³³ Il ne serait pas clair en quoi la notion d'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand et une notion de discrimination qui s'inspire de l'art. 2 al. 3 CDPH se distinguent.

prévue à l'art. 11, al. 1, LHand. Cette disposition se réfère toutefois à nouveau à des « inégalités » et non à des « discriminations ». Ainsi, le point auquel l'art. 11 al. 1 LHand doit être appliqué aux « discriminations » en question entre particuliers n'est pas clair. En outre, comme nous l'avons déjà mentionné (ch. 4.2.2), l'art. 6, al. 2, et l'art. 6a, al. 2, AP-LHand contiennent la notion d' « inégalité », contrairement à l'al. 1. Le rapport entre l'al. 1 et l'al. 2 semble ainsi obscur. Certes, le rapport explicatif concernant les prestations fournies par les privés s'exprime comme suit à ce sujet : « Le refus de procéder à un aménagement raisonnable dans un cas concret peut constituer une discrimination. »³⁴. Une interprétation systématique au regard de l'art. 8, al. 4, et de l'art. 8a, al. 4, AP-LHand conduit également à ce résultat. Cette intention devrait toutefois se refléter expressément dans le libellé de l'art. 6, al. 2, et de l'art. 6a, al. 2, AP-LHand. Ces problèmes seraient également résolus par l'introduction d'une terminologie uniforme. Si la notion de discrimination était néanmoins maintenue (variante 2), il faudrait en revanche encore éliminer diverses incohérences conceptuelles. Il faudrait notamment ajouter une deuxième phrase à l'art. 6, al. 2, et à l'art. 6a, al. 2, AP-LHand, afin de clarifier la situation : « Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'al. 1 ».

Le rapport entre l'al. 1 de l'art. 6 et son al. 3, AP-LHand devrait également apparaître expressément dans le texte. Cela pourrait par exemple se faire par l'ajout suivant à la première phrase : « Les prestations proposées sous forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales en ce qui concerne l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap, faute de quoi il y a discrimination au sens de l'al. 1 ».

4.3 Rapports de travail (art. 3, let. g, 6a et 8a AP-Loi sur l'égalité)

Jusqu'à présent, le champ d'application de la LHand dans le domaine du travail était limité aux rapports de travail selon la loi sur le personnel de la Confédération. Selon l'AP-LHand, la loi doit désormais s'appliquer également aux rapports de travail selon le code des obligations ainsi qu'aux rapports de travail de droit public selon le droit cantonal et communal, comme c'est déjà le cas selon l'art. 2 de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (Leg). Cette adaptation est urgente et bienvenue au vu des graves problèmes auxquels les personnes en situation de handicap sont confrontées sur le marché du travail.³⁵ Elle contribue à la mise en œuvre des recommandations finales du Comité CDPH.³⁶

Toutefois, l'impact réel de cette extension du champ d'application sur la vie des personnes en situation de handicap dépendra largement de la définition de la discrimination. En maintenant l'utilisation parallèle des notions d'inégalité et de discrimination dans le domaine du travail et en renonçant à définir la notion de discrimination (voir ch. 4.2), le risque est grand que rien ou presque ne change dans le quotidien des personnes en situation de handicap concernées.

³⁴ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 24.

³⁵ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), p. 86 et suivantes.

³⁶ Comité de la CRB, Recommandations finales (n. 1), points 12 et 52 b.

A cela s'ajoute l'absence d'obligations juridiques objectives efficaces, comme cela a déjà été mentionné au ch. 4.1. L'AP-LHand ne contient notamment pas de mesures visant à rendre le marché du travail globalement plus accessible aux personnes en situation de handicap. Les adaptations proposées de l'art. 13, al. 1 et 1^{bis} sont de nature cosmétique. Que doit faire concrètement la Confédération en tant qu'employeur pour veiller à l'égalité des chances des personnes en situation de handicap ? A quoi mesure-t-on qu'elle a atteint cet objectif ? Qui en assure le contrôle ? Quelles sont les ressources disponibles à cet effet ? Et qu'en est-il des rapports de travail de droit privé ainsi que de ceux des cantons et des communes ?

Comment s'assurer que les personnes en situation de handicap qui ont besoin d'une assistance personnelle, d'une interprétation en langue des signes, d'une traduction en langage écrit ou en langage facile à comprendre pour exercer un travail, par exemple, puissent y prétendre ? L'instrument des aménagements raisonnables ne pourra pas résoudre ce problème au cas par cas : au plus tard lors de l'examen de la proportionnalité, un tribunal arrivera vraisemblablement à la conclusion que l'assistance ne peut pas être garantie. A cet égard, la révision de la LHand doit impérativement s'accompagner d'une adaptation de la LAI.

Au-delà de la proposition de l'art. 13 AP-LHand, il faut une obligation claire et fondamentale de la Confédération de prendre toutes les mesures législatives appropriées pour garantir aux personnes en situation de handicap un accès égal à une activité rémunérée sur le marché ordinaire du travail, y compris par le biais des mesures de soutien et d'adaptation nécessaires. En outre, la Confédération devrait notamment être tenue d'établir, en collaboration avec les cantons, des plans pluriannuels visant à augmenter progressivement l'activité correctement rémunérée sur le marché du travail ordinaire des personnes en situation de handicap actuellement sans emploi ou travaillant dans une institution au sens de l'art. 3, al. 1, let. a ou c LIPPI. Les mesures appropriées à cet effet sont des objectifs, des programmes d'encouragement, des réaffectations de ressources, des subventions salariales aux employeurs et d'autres incitations, y compris des mesures visant spécifiquement à augmenter l'activité professionnelle des femmes en situation de handicap.

4.4 Services (art. 6 et 8 AP-Loi sur l'égalité)

La révision veut renforcer la protection des personnes en situation de handicap lorsqu'elles ont recours à prestations accessibles au public. Cela aussi est urgent (voir ch. 2), raison pour laquelle cet objectif est soutenu par notre organisation. En effet, la réglementation en vigueur a pour conséquence que les personnes ayant une incapacité corporelle, de l'ouïe, de la vue, mentale ou psychique continuent d'être confrontées à des discriminations dans tous les domaines de la vie. La plupart du temps, ce n'est pas parce qu'on veut les exclure intentionnellement et méchamment. La raison en est souvent que, lors de la conception et de l'offre d'une prestation, on oublie que le handicap existe. Ou alors, on ignore quelles conditions doivent être remplies pour qu'un service puisse être utilisé par les personnes en situation de handicap. Les raisons pour lesquelles la réglementation proposée ne permettra probablement pas d'atteindre l'objectif d'une meilleure protection des personnes en situation de handicap

pour ce qui est de l'accès aux prestations destinées au public ont été exposées au ch. 4.2.

A cela s'ajoute le fait que la protection contre la discrimination en tant que correctif dans les cas individuels ne suffit pas à garantir l'objectif d'une participation égale et autonome des personnes en situation de handicap à la vie en société (à ce sujet, voir en général le ch. 4.1). Certes, en vertu de l'art. 14 AP-LHand, l'obligation de la Confédération dans le domaine de l'accessibilité et de la communication est concrétisée par rapport à la disposition existante, ce qu'on peut saluer. Toutefois, les dimensions de droit objectif et de droit subjectif de cette obligation ne sont pas clairement distinguées (al. 1 à 3). En outre, il manque des objectifs concrets et des instruments de contrôle.

Afin de garantir que les personnes en situation de handicap puissent utiliser les prestations accessibles au public de manière égale et autonome, il faudrait ancrer dans la LHand l'obligation de droit objectif, y compris pour les particuliers, de prendre les mesures architecturales, techniques et personnelles nécessaires pour que leurs prestations et leur communication soient accessibles aux personnes en situation de handicap.

4.5 La proposition relative au droit de recours des associations (art. 9 AP-LPH)

La formulation proposée de l'art. 9 LHand doit être rejetée à plusieurs égards et nécessite une adaptation urgente. La proposition limiterait largement le droit de recours des associations et le droit d'agir en justice (ci-après, pour simplifier, « droit de recours des associations ») des organisations de personnes en situation de handicap et rendrait impossible l'exercice de la quasi-totalité des « droits de recours » prévus par le droit en vigueur (art. 9 al. 3 LHand). Cela risque de supprimer un instrument de contrôle de la mise en œuvre de la LHand qui a fait ses preuves et qui est indispensable.

4.5.1 1er alinéa

Tout d'abord, il convient de saluer la formulation suivante à l'al. 1 : « Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, agir (...) ». Les critères de l'importance de l'organisation au niveau national, des dix ans d'existence de l'organisation ainsi que du grand nombre de personnes (potentiellement) concernées par l'inégalité contestée sont supprimés. Cette formulation peut contribuer à un renforcement du droit de recours des associations. Il convient de noter que, contrairement à la version francophone, il manque dans la version germanophone un complément pour les autres formes d'organisation qui ne disposent pas de « statuts » relevant du droit des associations.

En revanche, il faut absolument rejeter la formulation suivante de l'alinéa 1 : « agir pour faire valoir une atteinte (en allemand : « Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen »). On ne comprend pas pourquoi le droit de recours des associations devrait se limiter aux atteintes à la personnalité. Les « droits de recours » inscrits à l'art. 9 al. 3 LHand ne concernent en règle générale pas les atteintes à la personnalité : Ainsi, même en cas de violation manifeste de prescriptions techniques, les organisations de personnes en situation de handicap ne pourraient

plus guère recourir. Par exemple, la réalisation d'un arrêt de bus qui ne répond pas aux normes d'accessibilité ne porte pas atteinte à la personnalité d'une personne en fauteuil roulant ou d'une personne avec une incapacité de la vue ou de l'ouïe. De même, en ce qui concerne les prestations fournies par des particuliers et les rapports de travail, la limitation aux atteintes à la personnalité signifie que la légitimation pour agir en justice est supprimée dans de nombreux cas de discriminations, car l'atteinte à la personnalité en droit civil est définie de manière plus étroite que la notion de discrimination. La révision en cours du code de procédure civile concernant l'action collective selon l'art. 89 CPC poursuit également l'objectif de ne plus limiter le droit d'action collective aux atteintes à la personnalité. C'est précisément en raison de cette limitation aux atteintes à la personnalité que l'action collective selon l'art. 89 CPC n'a pas acquis d'importance dans la pratique. Selon le rapport explicatif, la révision de la LHand veut certes s'inspirer du projet de révision du CPC,³⁷ mais, contrairement à l'objectif de ce dernier, elle réduit le droit de recours des associations aux constellations dans lesquelles la personnalité des personnes en situation de handicap est atteinte. En outre, la formulation "intenter une action" à l'al. 1 est trop restrictive : Les "droits de recours" selon l'art. 9 al. 3 let. b-d ne sont pas des droits d'action de droit civil.

Propositions d'adaptation de l'alinéa

Dans la version en langue française :

Il convient de remplacer le terme "atteinte", qui pourrait être interprété de manière équivoque comme s'inspirant de l'art. 28 CC. Notre organisation propose la formulation suivante :

« Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes en situation de handicap peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi ».

4.5.2 2e alinéa

Pas de commentaire en lien avec le texte français.

4.5.3 Paragraphe 3

L'objectif de l'adaptation de l'art. 9 al. 3 est à saluer. Notre organisation approuve notamment le principe de l'autorisation de l'action collective en réparation. A cet égard, il semble également judicieux de faire référence au Code de procédure civile (CPC) en raison de la complexité de la réglementation discutée dans le cadre de la révision du CPC encore en suspens.

³⁷ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 28.

5. Reconnaissance et promotion des langues des signes (section 3a AP-Loi sur le handicap)

Avec la révision partielle de la LHand, le Conseil fédéral veut également répondre à un mandat du Parlement et promouvoir dans la loi la langue des signes ainsi que la culture qui lui est liée. Les langues des signes sont reconnues symboliquement par la Confédération dans l'AP-LHand. Aucune mesure concrète et contraignante de promotion linguistique n'est prévue pour soutenir l'apprentissage, l'expérience et le développement des langues des signes en tant que langues d'une minorité linguistique et culturelle. Notre organisation renvoie à la prise de position de la Fédération suisse des sourds.

6. Renforcement des institutions et des organisations

6.1 Implication des organisations de personnes en situation de handicap

Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la CDPH, la Suisse est tenue, lors de l'élaboration de lois qui concernent les personnes en situation de handicap, de consulter étroitement ces dernières par l'intermédiaire des organisations qui les représentent et de les faire participer activement. Cette participation doit avoir lieu le plus tôt possible, afin que l'expertise, les suggestions et les réactions des personnes en situation de handicap puissent effectivement être prises en compte et avoir un impact.³⁸ Contrairement à l'avis de la Confédération³⁹, l'organisation d'une procédure de consultation ne remplit pas cette obligation découlant de la CDPH. Certes, la procédure de consultation est un instrument éprouvé d'implication de la société civile en Suisse. Elle intervient toutefois à un moment où le projet législatif est déjà tellement avancé sur le plan conceptuel (sans tenir compte des préoccupations des personnes en situation de handicap) que des adaptations fondamentales ne peuvent pas être effectuées sans retards importants.⁴⁰ A ce stade, la possibilité d'intégrer les besoins et l'expertise spécifique des personnes en situation de handicap dans l'avant-projet est donc déjà perdue. De la même manière, le Comité de l'ONU a critiqué, lors de son examen de la Suisse en 2022, le manque d'implication des personnes en situation de handicap par le biais des organisations qui les représentent, notamment dans les processus législatifs. Il a recommandé de renforcer les mécanismes visant à garantir une consultation efficace, notamment lors de l'élaboration de la législation.⁴¹ Cela implique de contacter systématiquement et ouvertement les organisations de personnes en situation de handicap, de les consulter et de les impliquer de manière significative en temps utile.⁴²

Contrairement à l'obligation qui lui incombe en vertu de la CDPH et malgré les critiques du Comité de l'ONU, la Confédération n'a pas mené de consultations étroites avec les personnes en situation de handicap et les organisations qui les représentent lors de

³⁸ Nations unies, Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale n° 7 (2018), para. 15 (ci-après Observation générale n° 7).

³⁹ Réponses de la Suisse à la *List of Issues (Loi)* concernant le rapport initial de la Suisse sur la CRDPH, question 1(b), ch. 2.

⁴⁰ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 16.

⁴¹ Comité CDPH, Recommandations finales (n. 1), paragraphes 9 et 10.

⁴² General Comment No. 7 (n. 38), para. 21.

l'élaboration du présent AP-LHand, ni garanti leur participation active. Les organisations de personnes en situation de handicap n'ont été consultées avant la procédure de consultation qu'en ce qui concerne l'analyse d'impact de la réglementation (effets de la révision partielle)⁴³. Aucune consultation ou implication n'a eu lieu sur l'avant-projet lui-même (p. ex. étendue et contenu de la révision partielle, teneur et formulation des différentes dispositions).

Pourtant, aujourd'hui déjà, il existe en Suisse une expérience et quelques bons exemples de la manière dont des consultations étroites et une implication active auraient pu être organisées et menées lors de l'élaboration d'un avant-projet - et donc déjà avant le déroulement de la procédure de consultation. Les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et du Valais ont organisé très tôt des tables rondes avec des personnes en situation de handicap et leurs organisations lors de l'élaboration de leurs lois cantonales sur l'égalité des personnes handicapées. Le canton de Genève a même organisé plus de 20 ateliers sur les différents thèmes du droit cantonal de l'égalité des personnes en situation de handicap avec des personnes en situation de handicap et leurs organisations. Il aurait été possible de s'appuyer sur cette expérience existante lors de l'élaboration du présent AP-LHand. Il aurait notamment été possible de s'inspirer de la démarche de ces cantons et d'échanger avec eux à ce sujet. Ces cantons ont montré que des consultations étroites et une participation active avant même la procédure de consultation sont non seulement possibles, mais qu'elles apportent également une expertise et confèrent une légitimité à la loi.

Dans ce contexte, il est tout simplement incompréhensible que la Confédération - contrairement aux cantons mentionnés - ne remplisse toujours pas l'obligation qui lui incombe en vertu de la CDPH, près de 10 ans après son entrée en vigueur en Suisse et près de deux ans après la critique du Comité CDPH à ce sujet, et qu'elle révise la principale loi relative à l'égalité des personnes en situation de handicap sans aucune implication des personnes en situation de handicap, et donc sans tenir compte de leurs préoccupations et de leurs besoins.

Revendication

- L'AP-LHand doit être remanié en profondeur, en associant étroitement les personnes en situation de handicap et leurs organisations. Il convient d'investir le temps nécessaire à cet effet, en tenant compte de l'initiative pour l'inclusion.
- La prise en compte des personnes en situation de handicap doit être formulée de manière plus concrète et contraignante à l'art. 5, al. 1,^{bis} AP-LHand (voir à ce sujet le ch. 7 ad art. 5, al. 1bis).

6.2 Financement des organisations de personnes en situation de handicap

6.2.1 Base dans le droit de l'assurance-invalidité

Le soutien financier que la Confédération accorde aux organisations de personnes en situation de handicap repose aujourd'hui essentiellement sur l'article 74 de la LAI.

⁴³ Voir à ce sujet le rapport explicatif sur la révision proposée, p. 5, 19 et 36.

Cette réglementation est issue d'une époque où le handicap était exclusivement considéré dans une perspective médicale et individuelle. Il s'agissait en conséquence d'aider les personnes « invalides » en finançant le travail des organisations de personnes en situation de handicap. Ainsi, selon le libellé de l'art. 74 al. 1 LAI, il s'agit de « conseiller et aider les invalides » (let. a), de « conseiller les proches d'invalides » (let. b), et de « favoriser et développer l'habileté des invalides en organisant des cours spéciaux à leur intention » (let. c) ainsi que (nouveau au 1.1.2022) de « soutenir et encourager l'intégration des invalides » (let. d).

6.2.2 *Évolution des tâches des organisations de personnes en situation de handicap*

En 2000 déjà, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, le domaine juridique dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap étaient actives s'est considérablement élargi : il s'agissait désormais, outre de garantir la couverture des besoins vitaux par des mesures d'assurances sociales, de soutenir et de conseiller les personnes en situation de handicap confrontées à des discriminations au sens de l'art. 8 al. 2 Cst. En conséquence du mandat législatif de l'art. 8 al. 4 Cst., des mesures doivent être prises (dans tous les domaines de la vie) afin d'éliminer les inégalités dont sont victimes les personnes en situation de handicap. Les droits des personnes en situation de handicap doivent donc être pris en compte systématiquement lors du développement de la législation fédérale. Les organisations de personnes en situation de handicap participent depuis 2000 à de nombreuses consultations dans le but d'intégrer cette perspective dans la procédure législative.

La LHand est entrée en vigueur en 2004. En tant que loi transversale, elle couvre différents thèmes ancrés dans différents domaines juridiques (notamment le droit de la construction, les transports publics, le droit privé, le droit de la formation). Les questions auxquelles les personnes en situation de handicap et leurs organisations sont confrontées dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi sont par conséquent très variées et en grande partie encore sans réponse. Plutôt que de prévoir davantage de mécanismes de contrôle au sein de l'administration, le législateur a choisi de confier une partie de la responsabilité de la mise en œuvre de la LHand aux personnes concernées elles-mêmes ou aux organisations de personnes en situation de handicap, en leur garantissant des droits subjectifs ou en utilisant l'instrument du droit de recours des associations.⁴⁴

Enfin, la CDPH est entrée en vigueur pour la Suisse en 2014. Cette convention a des répercussions dans tous les domaines de la vie et à tous les niveaux de l'État fédéral. Sa mise en œuvre implique des changements profonds dans la société. Là aussi, les organisations de personnes en situation de handicap ont dû et doivent encore développer et utiliser leur expertise de manière à être en mesure d'assumer leurs responsabilités en matière de protection des droits des personnes en situation de handicap

⁴⁴ Message relatif à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001 1715, p. 1781, en référence au droit de recours des associations en relation avec la p. 1784.

en Suisse. Concrètement, il s'agit par exemple de conseiller les personnes en situation de handicap sur le plan juridique. Les organisations ont aussi une fonction d'accompagnement et de contrôle juridique et politique par rapport à la mise en œuvre de la CDPH, par exemple lors de la procédure de présentation du rapport étatique, de la procédure de consultation ou dans le cadre de groupes de travail de la Confédération et des cantons. Il ne faut pas non plus oublier de mentionner ici le droit de l'Union européenne : celui-ci a des répercussions sur les droits des personnes en situation de handicap (par exemple dans le domaine des transports publics) et rend la mise en œuvre de la CDPH encore plus complexe d'un point de vue juridique.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-invalidité en 1959, les domaines juridiques dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap fournissent leurs prestations et assument leur fonction d'accompagnement et de contrôle a donc fondamentalement changé. Sa portée et sa complexité ne sont plus guère comparables à la situation de départ de l'époque.

6.2.3 *Financement non adapté*

Certes, la LHand prévoit ponctuellement la possibilité de soutenir financièrement le travail des organisations de personnes en situation de handicap en ce qui concerne la mise en œuvre de la LHand. Ainsi, en complément des prestations de l'assurance-invalidité, la Confédération peut, selon l'art. 14 al. 3 let. b LHand, « soutenir les organisations et les institutions à but non lucratif d'importance nationale qui s'occupent de problèmes de langage et de compréhension rencontrés par les handicapés de la parole, de l'ouïe ou de la vue ». Selon l'art. 16 LHand, elle peut participer à des « programmes mis sur pied par une organisation d'aide aux personnes handicapées œuvrant au niveau national ou au niveau d'une région linguistique, notamment en lui accordant des aides financières ».

Mis à part cela, et à l'exception d'une modification de l'art. 74 al. 1 let. d LAI au 1.1.2022, la base légale pour le financement du travail des organisations de personnes en situation de handicap est restée inchangée depuis 1959. L'Office fédéral des assurances sociales reste seul compétent pour la répartition des fonds selon l'art. 74 LAI. Le BFEH, en tant que service de la Confédération chargé de la coordination de la mise en œuvre de la CDPH et de la LHand, n'est pas impliqué dans ce processus.

6.2.4 *Mise à jour des bases légales pour le financement*

Ce n'est pas sans raison que la CDPH exige que les États associent étroitement les organisations de personnes en situation de handicap à sa mise en œuvre (art. 4, al. 3, art. 33, al. 3 ; cf. ch. 6.1). L'expérience montre que sans cette implication, l'État manque régulièrement d'une expertise indispensable pour aborder, notamment dans le cadre du processus législatif, le problème de la discrimination des personnes en situation de handicap à la lumière de la CDPH. Pour pouvoir assumer cette implication exigée par la CDPH ainsi que leurs tâches en rapport avec la CDPH, l'interdiction constitutionnelle de la discrimination et la LHand, les organisations de personnes en situation de handicap sont toutefois tributaires d'un financement adéquat.

Dans ce contexte, notre organisation salue la volonté du BFEH, de la CDAS et de l'OFAS, exprimée en novembre 2023, de mener avec les organisations de personnes en situation de handicap un « échange politico-stratégique sur les aides financières selon l'art. 74 LAI ». La base constitutionnelle ainsi que la marge de manœuvre nécessaire à une discussion de fond sur les aides financières aux organisations de personnes en situation de handicap et leur montant sont donnés par les art. 112b al. 1 et 112c al. 2 Cst. Du point de vue des organisations de personnes en situation de handicap, il s'agit notamment d'interpréter et de mettre en œuvre ces dispositions constitutionnelles ainsi que l'art. 74 LAI à la lumière de la CDPH.

Dans le cadre de la révision de la LHand, il convient ainsi de créer les bases d'un financement complémentaire du travail que les organisations de personnes en situation de handicap fournissent dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand. Concrètement, il s'agit par exemple de l'accompagnement de la Confédération dans le cadre de l'art. 4 al. 3 CDPH, de l'accompagnement de la Confédération dans le cadre des procédures de rapports nationaux sur les conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme, de l'information ou de la sensibilisation des personnes en situation de handicap et du public sur les droits selon la CDPH (art. 8 CDPH). Le soutien financier des « programmes » selon l'art. 16 LHand ne couvre pas ces besoins.

Revendication

Création d'une base légale dans la LHand pour le financement complémentaire du travail des organisations de personnes en situation de handicap en lien avec la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand.

6.3 Ancrage institutionnel et ressources du BFEH

Le BFEH est le point de contact CDPH au sein de l'administration fédérale (33 al. 1 CDPH). Conformément à l'art. 19, al. 1, OHand, il est en outre « compétent pour l'exécution des tâches fédérales concernant l'égalité pour les personnes handicapées, dans la mesure où ces tâches ne relèvent pas de la compétence d'une autre unité administrative fédérale. » Malgré des évolutions positives, deux obstacles importants entravent toutefois l'efficacité de ses activités :

- Le droit de l'égalité des personnes en situation de handicap (CDPH, Cst., LHand) est une matière transversale : il concerne tous les domaines de la vie, et donc tous les secteurs d'activité de l'administration. En tant que service central chargé de l'égalité des personnes en situation de handicap au sein de l'administration fédérale, le BFEH doit collaborer étroitement avec tous les départements. Il doit pouvoir les accompagner dans la mise en œuvre de la CDPH en leur apportant son expertise et en se faisant suffisamment entendre. Actuellement, le BFEH est ancré au sein du Secrétariat général du DFI. En revanche, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, qui assume des tâches analogues dans le domaine de l'égalité entre femmes et hommes, est un office fédéral. Il n'y a pas de raison objective à cette distinction dans la hiérarchie

institutionnelle. L'occasion de la révision de la LHand doit être saisie pour faire également du BFEH un office fédéral.

- La ratification de la CDPH a entraîné une augmentation des tâches du BFEH, qui sont en outre devenues encore plus complexes. Il s'agit d'un domaine juridique en grande partie nouveau, avec de nombreuses questions nouvelles qui doivent être clarifiées. Certes, le BFEH n'est pas seul responsable de la mise en œuvre de la CDPH dans tous les domaines. Cela relève également des départements dans leurs domaines de compétence respectifs. L'expérience des dix dernières années montre toutefois que, si ces derniers disposent de l'expertise dans leurs domaines juridiques, leur expertise ne s'étend pas spécifiquement aux conséquences possibles pour les personnes en situation de handicap. Il est indispensable que le BFEH dispose de ressources suffisantes pour assumer et mettre à disposition des départements l'expertise spécifique relative aux droits des personnes en situation de handicap.

Revendication

- **Le BFEH doit devenir un office fédéral** via une adaptation de l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur
- **Les ressources du BFEH doivent être augmentées** afin qu'il puisse assumer ses tâches liées à la mise en œuvre de la CDPH, notamment le soutien aux autres départements.

7. Brèves remarques sur les différentes dispositions de l'AP-LHand

L'AP-LHand doit, selon les propositions faites aux ch. 3 à 6, être remanié en profondeur. Si le Conseil fédéral décidait, malgré les critiques des organisations de personnes en situation de handicap, de poursuivre pour l'essentiel avec le présent projet, il faudrait tenir compte des propositions d'adaptation ci-dessous concernant certaines dispositions spécifiques. Du point de vue de notre organisation, la mise en œuvre des présentes propositions ne serait toutefois pas suffisante pour que la LHand révisée apporte une amélioration réelle dans la vie des personnes en situation de handicap en Suisse. Il s'agirait toujours d'une tentative de "rafistoler" par petites touches un projet de loi insuffisant, au lieu de le soumettre à la révision globale et conceptuelle nécessaire.

Article 1er , paragraphe 2

Dans sa version actuelle, l'art. 1 LHand (« but ») décrit à la fois le but (al. 1) et l'objet (al. 2) de la loi. Selon l'AP-LHand, le but de la loi doit rester inchangé. Ce but reprend la formulation de l'art. 8, al. 4 Cst. selon laquelle il s'agit d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées.

Selon l'al. 2 AP-LHand, les conditions-cadres fixées par la LHand doivent *désormais* faciliter la participation des personnes en situation de handicap à la vie en société *sur la base de l'égalité avec les autres*. En complément de la liste actuelle des domaines dans lesquels la participation est facilitée par la LHand, le logement (« dans le choix

de leur mode de logement ») ainsi que les prestations (« dans l'accès aux prestations de services ») doivent *désormais* être expressément mentionnés. Les remarques suivantes doivent être faites à ce sujet :

- Sur le fond, la mise en évidence de l'objectif d'une participation égale et autonome des personnes en situation de handicap dans l'article sur le but de la LHand est correcte. Cela découle d'une interprétation conforme à la CDPH du mandat législatif selon l'art. 8 al. 4 Cst. Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ont montré à quoi cela pouvait ressembler dans leurs « lois sur les droits des personnes handicapées », tout comme le canton du Valais dans sa loi sur les droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap.
- La formulation proposée semble toutefois trop peu réfléchie au regard de la CDPH et des exemples cantonaux mentionnés. Il manque le lien fondamental avec la réalisation des droits des personnes en situation de handicap. De plus, le choix des nouveaux domaines à mentionner n'est pas compréhensible. Il est difficile de savoir quelles dispositions de la LHand ou de l'AP-LHand contribueraient concrètement à permettre aux personnes en situation de handicap de choisir librement leur forme de logement. Est-ce la disposition relative aux immeubles d'habitation selon l'art. 3 let. c LHand qui reste inchangée, avec son seuil d'application élevé et largement inefficace de plus de 8 logements (voir à ce sujet le ch. 3.2) ? Ou s'agit-il des nouvelles propositions visant à protéger contre la discrimination lors du recours à des prestations de particuliers (voir à ce sujet notamment le ch. 4.2) ? Et pourquoi l'accès aux prestations est-il désormais expressément mentionné comme objectif (la LHand en vigueur couvre déjà les prestations, y compris celles fournies par des particuliers), mais pas l'accès aux transports publics et aux constructions ?

Position d'adoption

Art. 1 But

La présente loi a pour objet de réaliser les droits des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, en particulier

- a) d'assurer leur égalité en droit et de promouvoir leur égalité en fait ; ils doivent notamment être protégés contre toute forme de discrimination [voir le ch. 4.2 sur les questions de définition].
- b) de leur permettre de mener une vie autonome, d'en assumer la responsabilité et de favoriser leur inclusion dans la société.
- c) (d'introduire la reconnaissance et la promotion des langues des signes suisses).⁴⁵

Art. 1a Objet⁴⁶

⁴⁵ Si la section 3a proposée dans l'AP est maintenue.

⁴⁶ Inspiré du §2 al. 1 et 2 BRG BL.

¹ Cette loi contient les principes matériels, les droits subjectifs, les dispositions procédurales, les dispositions relatives aux obligations de droit objectif pour l'égalité et l'inclusion des personnes en situation de handicap (ainsi que des dispositions relatives à la reconnaissance et à la promotion de la langue des signes).

² Elle est complétée et concrétisée dans la législation fédérale par le biais de dispositions spécifiques pour les domaines de vie concernés. Celles-ci doivent être interprétées dans le sens de la présente loi.

Article 2

Selon l'art. 2 AP-LHand, la notion de « personne handicapée » serait adaptée (al. 1). En outre, le concept d'« aménagement raisonnable » serait désormais intégré et défini (al. 6). En revanche, la notion d'inégalité (art. 2 al. 2-5) resterait inchangée, tandis que celle de discrimination ne serait toujours pas définie dans la loi. Le maintien de cette double terminologie constitue l'un des plus gros défauts de l'avant-projet (voir à ce sujet le ch. 4.2). Seules les propositions concernant les al. 1 et 6 sont abordés ci-après.

alinéa 1

Selon les explications de l'AP-LHand⁴⁷, l'art. 2, al. 1, doit modifier la définition de la "personne handicapée" et l'aligner sur la définition de la CDPH. La nouvelle définition doit exprimer plus précisément « l'interaction entre les conditions personnelles de la personne handicapée et les obstacles dans son environnement ».⁴⁸ L'adaptation est à approuver dans son principe, avec les remarques suivantes :

- En référence à la version française : les adjectifs proposés sont « physique » (doit remplacer "corporel" selon la LHand jusqu'à présent en vue d'une uniformisation avec la CDPH), « mentale » (LHand jusqu'à présent), « psychique » (LHand jusqu'à présent), « intellectuelle » (AP-LHand) et "sensorielle" (AP-LHand). « Intellectuel » est également utilisé à l'art. 1, al. 2, CDPH. Mais dans le sens de déficience « mentale », ou incapacité « mentale » selon la LHand jusqu'à présent et l'AP-LHand (c'est-à-dire dans le sens d'une diminution de l'intelligence⁴⁹). Par « mental », la CDPH entend « psychique ». Avec les termes « psychique » et « mental » utilisés jusqu'à présent, la LHand englobe déjà aujourd'hui les catégories « mental » et « intellectuel » selon la CDPH. Il est donc difficile de savoir à quoi se réfère le terme « intellectuel » dans cette version linguistique.
- En principe, la création de catégories sert à concrétiser la notion de handicap, elle est également conforme à la CDPH. Les explications relatives au projet de LHand devraient toutefois préciser clairement que les limites entre ces catégories sont floues. Par exemple, au-delà de la question de savoir si elles sont

⁴⁷ Explications relatives à l'AP, p. 21.

⁴⁸ Explications relatives à l'AP, p. 21.

⁴⁹ Il faut rappeler que l'intelligence et les instruments développés pour la mesurer sont en soi des constructions sociales.

plutôt de nature physique, psychique ou sensorielle, des conditions telles que l'autisme ou la dyslexie sont clairement des handicaps au sens de la LHand. En outre, le message devrait préciser que la question de l'origine de la déficience - p. ex. naissance, prédisposition génétique ou accident - n'est pas pertinente pour la définition du handicap selon la LHand. La notion englobe donc notamment les personnes présentant des déficiences liées à l'âge.

Position d'adaptation

Art. 2, al. 1

Est considérée comme une personne handicapée au sens de la présente loi toute personne présentant une incapacité physique, mentale, psychique, intellectuelle ou sensorielle présumée durable, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

alinéa 6

La CDPH définit la notion de discrimination à l'article 2, paragraphe 3, qui couvre toutes les formes de discrimination, y compris le « refus d'aménagement raisonnable ». Selon l'article 2, paragraphe 4, les « aménagements raisonnables » sont « les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ».

Le terme « raisonnable » doit donc être compris comme « approprié » dans le sens de « adapté à la personne et à la situation concrète ». Selon le Comité CDPH, le caractère « raisonnable » des aménagements s'évalue après un examen du contexte, c'est-à-dire une analyse de la pertinence et de l'efficacité des aménagements et de l'objectif d'élimination de la discrimination dans le cas d'espèce.⁵⁰ Les aménagements raisonnables supposent l'établissement d'un dialogue avec la personne en situation de handicap. Les mesures doivent être développées en étroite collaboration avec la personne en situation de handicap. Cela correspond à une conception du handicap basée sur les droits de l'homme - par opposition à une conception médicale ou caritative du handicap. Après avoir vérifié l'adéquation des dispositions au cas concret - leur caractère approprié -, il convient dans un deuxième temps d'examiner la proportionnalité. L'article 2, paragraphe 4, de la CDPH exprime ce contrôle de proportionnalité par l'expression « pas de charge disproportionnée ou indue ». Il est important de noter qu'en dehors de cette référence dans l'art. 2, al. 4, la CDPH ne contient pas d'autre clause de proportionnalité.

Selon l'avant-projet, la LHand doit désormais intégrer et définir la notion d'aménagement raisonnable (voir à ce sujet le ch. 4.2.4). En soi, l'intégration de la

⁵⁰ Comité CDPH, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Éducation, N 28.

définition est judicieuse et mérite d'être saluée. Mais comme la systématique de la loi dans son ensemble, l'interaction des différentes dispositions entre elles n'a pas été suffisamment réfléchi. Il en résulte une construction qui n'est guère compréhensible. Dans ces conditions, il est peu probable que l'introduction du concept d'« aménagement raisonnable » dans la LHand conduise à un renforcement effectif de la protection des personnes en situation de handicap contre la discrimination. Afin de ne pas excéder le cadre d'une réponse à une consultation, nous nous contenterons ici d'esquisser quelques problèmes non résolus.

Contrairement à la CDPH, l'AP-LHand ne définit pas la notion de discrimination (voir ch. 4.2). Seul l'un de ses aspects, l'« aménagement raisonnable », y est décrit. La notion de discrimination selon la CDPH est très proche de la notion d'inégalité selon la LHand actuelle (art. 2 al. 2 LHand). Aujourd'hui déjà, il est possible, sur la base de la LHand, de procéder aux adaptations nécessaires pour éliminer une inégalité en lien avec des constructions, des installations, des transports publics ainsi que des prestations de la collectivité et des entreprises « concessionnaires » (art. 2 al. 2-5 LHand, en relation avec les art. 7 et 8 al. 1 et 2 LHand). L'adaptation n'est effectuée que si elle n'est pas « disproportionnée » par rapport aux intérêts en présence (art. 11 et 12 LHand).

- Quelle est la différence entre le système actuel, tel qu'il vient d'être décrit, et le nouveau système d'« aménagements raisonnables », qui ne s'appliquera toutefois qu'aux employeurs privés et aux prestataires privés de services accessibles au public (art. 6, al. 2, et 6a, al. 2, AP-LHand) ?
- Comment s'articulent les différentes règles de proportionnalité ? Concrètement : art. 2, al. 6, AP-LHand (« pas de charge disproportionnée ») ; art. 11 et 12 LHand ; art. 12a AP-LHand ?

Propositions d'adaptation

- **Renoncer à l'utilisation parallèle des notions d'inégalité et de discrimination,** ou opter pour l'une ou l'autre (ch. 4.2). Définir celle-ci au sens de la **notion de discrimination de la CDPH**, c'est-à-dire y compris le refus d'aménagement raisonnable.
- Renoncer à l'**ancrage multiple et inutile du principe de proportionnalité.**
- En lieu et place, formulation d'une disposition concrétisant le principe de proportionnalité. A cet égard, **il est possible de s'inspirer de la loi sur les droits des personnes en situation de handicap de Bâle-Campagne (BL).** Le §7 de cette loi spécifie les aspects à prendre en compte lors d'une pesée des intérêts, et ce en référence à trois catégories d'intérêts: les intérêts publics, les intérêts de la collectivité ou de personnes privées; les intérêts de la personne en situation de handicap concernée. Cette **règle de proportionnalité a également la question de savoir si un aménagement raisonnable doit être ordonné ou non dans un cas particulier.**

Article 3, point g

L'extension proposée du champ d'application est à saluer.

Article 5

Voir à ce sujet le ch. 4.1.

alinéa 1

L'article 5, al. 1, devrait être formulé de manière beaucoup plus concrète. Il devrait notamment exprimer plus clairement les obligations prévues à l'article 4, paragraphes 1 et 2 de la CDPH. Il faut notamment s'assurer que :

- les mesures soient conçues de manière à permettre aux personnes en situation de handicap de mener une vie aussi autonome que possible et d'en assumer la responsabilité. La conception des mesures ne doit pas avoir pour effet de maintenir l'isolement, la ségrégation, la stigmatisation ou d'autres formes de discrimination à l'égard des personnes en situation de handicap.
- les mesures ne reposent pas sur des idées préconçues concernant ce que les personnes en situation de handicap peuvent faire ou ne pas faire. Il convient de rappeler ici que, dans ses observations finales, le Comité CDPH a souligné avec inquiétude les stéréotypes et préjugés négatifs qui prévalent en Suisse.
- les mesures sont prises de manière continue et en utilisant tous les moyens disponibles. Le terme « continu » signifie que les mesures doivent être prises de manière répétée et régulière ; il s'agit donc d'analyser et d'évaluer la situation à intervalles réguliers et de prendre les mesures nécessaires en conséquence. Cette expression reconnaît que les droits socio-économiques et culturels doivent être mis en œuvre progressivement afin de pouvoir être pleinement réalisés à terme. « Utiliser tous les moyens disponibles » doit être compris comme « dans les limites des ressources dont disposent la Confédération et les cantons ». Selon la CDPH, les ressources disponibles incluent celles qui peuvent être converties, c'est-à-dire qu'il peut y avoir une obligation de transférer des ressources utilisées d'une manière qui n'est pas conforme à la CDPH. Cela n'exclut pas que certaines ressources ne soient pas disponibles en raison d'autres priorités.
- la Confédération et les cantons justifient les mesures qu'ils ont choisies, notamment en ce qui concerne les priorités. En outre, un calendrier doit être fixé avec des étapes pour l'adoption et la mise en œuvre des mesures. L'avancement des mesures doit pouvoir être évalué à l'aide de mécanismes de contrôle. Enfin, des ressources doivent être disponibles pour l'adoption et la mise en œuvre des mesures. Le cas échéant, la planification requise peut également expliquer et justifier l'absence de mesures ; elle sera prise en compte par le tribunal ou l'autorité administrative lorsqu'il s'agira de déterminer, au cas par cas, dans quelle mesure la collectivité peut être contrainte d'éliminer une discrimination.
-

ro osition d ada tation

Al. 1

La Confédération et les cantons sont tenus de prendre toutes les mesures législatives, politiques et administratives nécessaires pour atteindre le but de la présente loi, tel que défini à l'article 1, indépendamment des contestations individuelles.

Alinéa 1a

Les mesures doivent correspondre à la réalité des personnes en situation de handicap. Elles doivent être conçues de manière à leur permettre de mener une vie aussi autonome que possible et d'en assumer la responsabilité.

Alinéa 1c

La Confédération et les cantons doivent prendre les mesures nécessaires de manière continue et en utilisant tous les moyens disponibles, y compris la réaffectation des ressources.

Alinéa 1d

Ils justifient les mesures choisies, adoptent un calendrier, fixent des étapes, définissent des mécanismes de contrôle et mettent les ressources à disposition.

alinéa 1^{bis}

L'inscription, dans la loi, de l'obligation de faire participer les organisations de personnes en situation de handicap est à **saluer** (cf. ch. 6.1). Toutefois, bien que la proposition de l'art. 5, al. 1,^{bis} AP-LHand s'inspire de l'art. 4, al. 3, CDPH, il manque des indications centrales sur les exigences posées par la CDPH quant à l'implication des organisations de personnes en situation de handicap.

ro osition d ada tation

Alinéa 1^{bis} a

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures législatives, administratives ou autres susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur les droits des personnes en situation de handicap, la Confédération et les cantons consultent étroitement les personnes en situation de handicap par le biais des organisations qui les représentent et les font participer activement.

Alinéa 1^{bis} b

Ils veillent à ce que la consultation et la participation aient lieu à un stade précoce, lorsque toutes les options sont encore ouvertes et qu'une participation effective peut avoir lieu.

Alinéa 1^{bis} c

Ils garantissent leur accès aux informations pertinentes, notamment par des mesures de soutien et d'adaptation appropriées. Ils informent les organisations consultées et impliquées du résultat du processus.

Alinéa 1^{bis} d

Ils indemnisent les organisations représentant les personnes en situation de handicap pour leur consultation et leur participation.

Article 6

alinéa 1

Voir à ce sujet le ch. 4.2.2.

La volonté derrière la proposition de révision est de renforcer la protection contre la discrimination lors de l'utilisation prestations accessibles au public fournies par des particuliers. Comme nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises dans cette prise de position, il va de soi que cet objectif est important et pleinement soutenu par notre organisation ! Mais les propositions de l'AP-LHand ont pour conséquence de compliquer encore plus la conception de la LHand, erronée depuis le début. Cela conduira à une grande insécurité juridique. Dans ce contexte, il est peu probable que les tribunaux et les autorités développent une pratique qui contribue réellement à la participation égale et autonome des personnes en situation de handicap à la vie en société.

alinéa 2

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6, alinéa 2, doit être modifié comme suit :

« Ils doivent procéder aux aménagements raisonnables pour prévenir, réduire ou éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. *Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'alinéa 1.* »

alinéa 3

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6, alinéa 3, doit être modifié comme suit :

« Les prestations de services qu'ils proposent sous une forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes handicapées, *faute de quoi il y a discrimination au sens de l'alinéa 1.* »

En outre, les remarques suivantes doivent être faites :

- Il est très positif que l'obligation de rendre accessibles les services offerts sous forme numérique concerne désormais aussi les particuliers.
- Il faut également saluer le fait que la loi (et non seulement l'ordonnance) mentionne l'obligation de respecter les normes informatiques internationales et nationales.
- La décision de renoncer à un renvoi dynamique aux normes dans la LHand est juste. Mais c'est au niveau de la loi, et non de l'ordonnance, qu'il convient de décrire le niveau minimal que les prestations doivent respecter pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes en situation de handicap, notamment en ce qui concerne l'intelligibilité de l'information.

- L'ordonnance doit faire expressément référence à la norme eCH-0059 et aux directives pour l'accessibilité aux contenus Web WCAG du World Wide Web Consortium W3C, reconnues au niveau international.
- Enfin, on peut douter que les deux domaines mentionnés dans le rapport explicatif, à savoir les contrats électronique (e-commerce) et les produits et services d'information, de communication et de transaction (produits et services TIC), soient suffisants pour garantir une utilisation réellement sans barrières des services nécessaires dans la vie quotidienne. Les références entre parenthèses « achats en ligne » et « produits TIC » indiquent une limitation intentionnelle à ces domaines. Cela ne permet pas d'exclure que des outils importants des banques et des assurances puissent en être exclus. Le message doit préciser que les outils de banque et d'assurance en ligne sont également visés.

Article 6a

alinéa 1

Voir à ce sujet le ch. 4.2.2 ainsi que 4.3.

alinéa 2

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6a, paragraphe 2, doit être modifié comme suit :

« Les employeurs doivent procéder aux aménagements raisonnables pour prévenir, réduire ou éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. *Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'alinéa 1.* »

Article 8

alinéa 3 et alinéa 4

Notre organisation ne peut que saluer et soutenir le fait que les fournisseurs privés de prestations accessibles au public puissent désormais être tenus de prévenir, réduire ou éliminer une discrimination au cas par cas. Il n'est toutefois pas certain que cette protection plus forte soit aussi efficace que voulu et qu'elle conduise à une amélioration effective de l'égalité effective des personnes en situation de handicap (voir à ce sujet le ch. 4.2 et les propositions qui y sont faites).

Article 8a

alinéa 1

L'art. 8a devrait exprimer l'obligation de l'employeur de continuer à employer, dans la mesure du possible, un travailleur dont le handicap est survenu en cours d'emploi (aménagement raisonnable en vue du maintien de l'emploi). Les formulations des alinéas 1 et 4 ne le garantissent pas suffisamment à l'heure actuelle.

alinéa 2

On ne comprend pas pourquoi l'AP-LHand ne contient pas de disposition analogue à l'art. 10 LEg. Celui-ci garantit une protection contre le licenciement dans le cas où la résiliation des rapports de travail par l'employeur sans motif justifié fait suite à une plainte interne à l'entreprise concernant une discrimination ou à la saisine de l'office de conciliation ou du tribunal par le travailleur. D'autres éléments de la protection contre le licenciement de la loi sur l'égalité, comme l'allègement du fardeau de la preuve dans la procédure, sont repris par le projet. Des différences injustifiables sont ainsi apportées au sein des groupes discriminés.

Alinéa 4

Voir alinéa 1

Article 9

Voir ch. 4.5.

Article 9 ter

L'ajout proposé est à saluer vivement, il est d'une importance capitale. Il doit également être étendu aux autres procédures prévues par la LHand.

Article 12a

Voir les remarques et propositions relatives à l'art. 2, al. 6.

En principe, il convient d'ajouter un alinéa supplémentaire à la/aux disposition(s) relative(s) à la proportionnalité. Cet alinéa doit garantir que les mesures et la planification que la collectivité ou le particulier a (ou n'a pas) prises pour protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination soient prises en compte dans la pesée des intérêts. Il s'agit ainsi d'éviter, compte tenu des expériences faites notamment dans les domaines des transports publics et de la construction, que 20 ans après l'entrée en vigueur d'une loi, il soit possible d'invoquer les coûts trop élevés d'une mesure pour justifier d'y renoncer. Et ce, bien que la prise en compte en temps utile de l'accessibilité dans le déroulement d'un processus permette d'éviter des adaptations ultérieures et coûteuses.

Articles 12b-12c et modification de la loi sur les langues selon II

Il est renvoyé à la prise de position de la Fédération suisse des sourds.

Article 13, alinéas 1 et 1^{bis}

Voir ch. 4.3.

Article 14

Voir ch. 4.4.

Article 20

L'adaptation proposée de l'art. 20 LHand est de nature purement cosmétique. Il faut plutôt profiter de la révision de la LHand pour poser les jalons de la mise en œuvre de l'art. 24 de la CDPH:

- En ce qui concerne les domaines de formation pour lesquels la Confédération est compétente (notamment les EPF et la formation professionnelle), les obligations de droit objectif de la Confédération doivent être fixées et concrétisées de manière contraignante dans la LHand.
- En ce qui concerne les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques, l'art. 30 de la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE, RS 414.20) doit être complété :

Position d'adaptation

Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE, RS 414.20)

Art. Conditions de l'accréditation institutionnelle

¹ L'accréditation d'institution est accordée aux conditions suivantes :

- a. la haute école ou toute autre institution du domaine des hautes écoles dispose d'un système d'assurance de la qualité garantissant:

(5bis) la prise en compte de la protection des personnes en situation de handicap contre toute discrimination fondée sur leur handicap et la promotion de l'égalité des chances et l'égalité de fait entre les personnes en situation de handicap et les personnes non handicapées dans l'accomplissement de ses tâches.

Article 23

Voir à ce sujet le ch. 3.1.

Dans les réglementations subséquentes, qui doivent impérativement être intégrées à la révision pour garantir la mise en œuvre de cette loi dans le domaine des transports publics (à ce sujet, ch. 3.1), l'aspect de l'accessibilité pour les personnes avec une incapacité de la vue ou de l'ouïe doit être expressément intégré. Vingt ans de mise en œuvre de la LHand montrent que celui-ci est trop souvent oublié et que les gares, les arrêts et les systèmes d'information à la clientèle ne peuvent pas être utilisés de manière autonome par les personnes ayant une incapacité sensorielle. L'obligation de mettre à disposition des informations aux voyageurs selon le principe des deux sens doit être rendue visible en conséquence.



An die Vorsteherin des
Eidgenössischen Departements des Inneren

insieme Kanton Bern
Seilerstrasse 27
3011 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 5. April 2024

Stellungnahme zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

insieme Kanton Bern ist die Dachorganisation der Elternvereine für Menschen mit einer geistigen Behinderung. Sie unterstützt rund 50 regionale und kantonale Unterorganisationen in der ganzen Schweiz. Die Selbsthilfeorganisation insieme Schweiz zählt über 8500 Mitglieder.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, Stellung zur Vernehmlassung der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) nehmen zu dürfen. Beim BehiG handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substantiell angepasst werden. Die Anpassung ist jedoch mutlos und enttäuschend. Weder in Bezug auf die Teilhabe, geschweige denn in Bezug auf die Unterstützung von selbstbestimmten Leben von Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung erfährt das BehiG eine Stärkung. Teilweise würde der Vorentwurf des BehiG die Situation der Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung sogar verschlechtern. insieme Schweiz fordert, dass der Vorentwurf zur Teilrevision des BehiG zurückgenommen und unter dem Einbezug von Menschen mit Behinderung und ihren Organisationen überarbeitet wird.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Freundliche Grüsse,

insieme Kanton Bern

Dr. Philippe Groux, Präsident

INSIEME KANTON BERN

VEREIN IM DIENSTE VON MENSCHEN MIT EINER GEISTIGEN BEHINDERUNG
Seilerstrasse 27, 3011 Bern, Tel. 031 311 42 10
www.insieme-kantonbern.ch E-Mail: sekretariat@insieme-kantonbern.ch Spenden: AEK CH88 0870 4050 787404912 6



Inhalt

1. Das Wesentliche in Kürze	1
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	2
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	4
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)	4
3.1.1 Frist nicht eingehalten	4
3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen	5
3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst	6
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	8
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	9
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	9
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung	10
4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG	10
4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich	11
4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze	12
4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen	13
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)	14
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)	15
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	15
4.5.1 Absatz 1	15
4.5.2 Absatz 2	17
4.5.3 Absatz 3	17
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)	17
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	17
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	17
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	19
6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht	19
6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen	19
6.2.3 Finanzierung nicht angepasst	20
6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung	20
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	21
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	22
7.1 Artikel 1, Absatz 2	22
7.2 Artikel 2	23
7.2.1 Absatz 1	23
7.2.2 Absatz 6	25

7.3	Artikel 3, Bst. g	27
7.4	Artikel 5	27
7.4.1	Absatz 1	27
7.4.2	Absatz 1bis	28
7.5	Artikel 6	29
7.5.1	Absatz 1	29
7.5.2	Absatz 2	29
7.5.3	Absatz 3	29
7.6	Artikel 6a	30
7.6.1	Absatz 1	30
7.6.2	Absatz 2	30
7.7	Artikel 8	31
7.7.1	Absatz 3 und Absatz 4	31
7.8	Artikel 8a	31
7.8.1	Absatz 1	31
7.8.2	Absatz 2	31
7.8.3	Absatz 4	31
7.9	Artikel 9	31
7.10	Artikel 9b	31
7.11	Artikel 12a	31
7.12	Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II	32
7.13	Artikel 13 Abs. 1 und 1bis	32
7.14	Artikel 14	32
7.15	Artikel 20	32
7.16	Artikel 23	33

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat anerkannt, dass das Behindertengleichstellungsgesetz BehiG überarbeitet werden muss und hat am 10. März 2023 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für eine Teilrevision des BehiGs zu erarbeiten. insieme Schweiz begrüsst dieses Vorhaben sehr, hat sich die Schweiz doch verpflichtet die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK; SR 0.109) umzusetzen.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die Realität von Menschen mit Behinderungen **nicht** verändern. Problematisch sind die zu enge Themenwahl (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, vgl. unten Ziff. 3), die Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall (vgl. unten Ziff. 4), zudem noch mit einem diesbezüglich untauglichen Vorschlag (vgl. unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum Verbandsbeschwerderecht würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen zudem deutlich verschlechtern (vgl. unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes (dazu Ziff. 5).

insieme Kanton Bern fordert den Bundesrat deshalb auf den vorliegenden Vorentwurf grundlegend zu überarbeiten. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen miteinbezogen werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine Verknüpfung der relevanten Rechtsgrundlagen und deren zielgerichtete Überarbeitung wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verankern, **müssen diese bei der Erarbeitung über die sie vertretenden Organisationen miteinbezogen werden** (vgl. dazu Ziff. 6.1). Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der nötigen Zeit und Sorgfalt anzupacken, gleichzeitig auch unter Berücksichtigung der politischen Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Verordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.⁴

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22 f.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12.

Handlungsbedarf auf Gesetzesebene.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Dienstleistungen verbessert und der Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der Revisionsbedarf des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch bei weitem nicht gerecht, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen werden.
- Die Revision ist breiter zu fassen, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die nötige Zeit zu investieren und es sind Menschen mit einer Behinderung und ihre Organisationen einzubeziehen.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte. Obschon die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrates in die richtige Richtung gehen und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Teilrevision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüssen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der thematische Fokus zu eng, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

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 sogar noch angepasst: Eine Anpassungsfrist von 20 Jahren erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als angemessen.¹¹

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:

Im Eisenbahnverkehr entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind lediglich 61 % der Stationen. Noch viel prekärer ist die Lage beim Busverkehr:

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 6), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahnhaltstellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3

Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist lediglich 33 % der Bushaltestellen den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht weiterhin Handlungsbedarf.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als Überbrückungsmassnahme angebotene Shuttle-Dienst ist weder autonom noch – aufgrund der Voranmeldepflicht – spontan. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser Missstand ist so rasch wie möglich zu beheben und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den am ausführlichsten geregelten Bereich und einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 *Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen*

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt».¹⁷ Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein falsches Signal an die Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend unverständlich ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen.

¹³Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁷Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

Forderungen

Die BehiG-Revision soll punkto ÖV folgende Massnahmen vorsehen:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten
- Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.¹⁹

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²⁰ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1

¹⁹ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit. e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²⁰ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²¹ Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²² Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das ~~konzessionierte~~ **in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein ~~konzessioniertes~~ **in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

²¹ Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²² In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²³

Erschwerend kommen die hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten (9 Wohnungen und mehr) und Bauten mit Arbeitsplätzen (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁴

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der Begriff der Anlage gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁵ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁶

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁷ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von

²³ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

²⁴ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁵ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁶ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33

²⁷ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m zu erweitern.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das Gesetz kaum noch zu verstehen ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine Korrektur im Einzelfall zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen unbedingt nötig.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen. Dies liegt bereits an der ungenügenden begrifflichen Konzeption des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht. Insgesamt resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Bekannt sind nur zwei Gerichtsurteile zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.²⁸

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption wird auch die begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) ins Leere laufen: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG²⁹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die

²⁸ BehiG-Botschaft (Anm. 12), S. 1780.

²⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?

- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³⁰ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?

Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³¹ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich an- gepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das

³⁰ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüßen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen.»³². Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³³, dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁴

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger objektivrechtlicher Verpflichtungen, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt von Menschen mit Behinderungen, die

³³ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 86ff.

³⁴ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12 und 52 b.

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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel des VE-BehiG unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bössartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüssen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüssen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation,

des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁵ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Es wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapée peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere wird die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage befürwortet. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG symbolisch anerkannt. Es sind keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, welche das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Deshalb wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁶ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes³⁷ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können.³⁸ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend kritisierte auch der UNO-Ausschuss bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den mangelnden Einbezug von Menschen mit Behinderungen

³⁶ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

³⁷ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz.2.

³⁸ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 16.

über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er empfahl, die Mechanismen zu stärken, um eine wirksame Konsultation unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.³⁹ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴⁰

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat der Bund bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴¹ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden keine Konsultationen und kein Einbezug statt.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen durchgeführt. Der Kanton Genf hat sogar mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch Expertise einbringen und dem Gesetz Legitimität verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist schlicht unverständlich, dass der Bund – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – seiner Verpflichtung aus der BRK bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch nicht nachkommt und ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

³⁹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 9 and 10.

⁴⁰ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴¹ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den

«invaliden» Personen zu helfen. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre 2000, mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das BehiG in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es verschiedene Themen, die in unterschiedlichen Rechtsgebieten verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet sind die Fragen, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴²

Schliesslich ist 2014 die BRK für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in sämtlichen Lebensbereichen aus und auf allen Ebenen des föderalen Staates. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre Expertise so aufzubauen und einzusetzen, dass sie in der Lage sind, ihre Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das EU-Recht darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des

⁴² Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, grundlegend verändert. Seine Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG punktuell die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung finanziell zu unterstützen. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «Programmen» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit Finanzhilfen, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist nach wie vor ausschliesslich das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Es wird in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023 begrüsst, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht der Organisationen muss es auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Organisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die BRK-Anlaufstelle innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine Querschnittsmaterie: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EBGB gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können.

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

7.1 Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden soll *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetz»⁴³, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist

⁴³ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)

Art. 1a Gegenstand

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

²Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

7.2 Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

7.2.1 Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁴⁴ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Mensch mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit

⁴⁴ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁴⁵ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen⁴⁶. Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁴⁷. Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken. Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.
- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellectuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.

⁴⁵ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁴⁶ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁴⁷ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

7.2.2 Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Sie hält ausdrücklich fest. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «angemessen» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall⁴⁸. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung.

⁴⁸ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁴⁹ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert. Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

⁴⁹ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3: «angemessene Massnahmen» ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2: «angemessene Vorkehrungen», ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtgesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss oder nicht.

7.3 Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüßen.

7.4 Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

7.4.1 Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.
- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen

der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.

- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

7.4.2 Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

7.5 Artikel 6

7.5.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

7.5.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.5.3 Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und – Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

7.6 Artikel 6a

7.6.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

7.6.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.7 Artikel 8

7.7.1 Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

7.8 Artikel 8a

7.8.1 Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

7.8.2 Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

7.8.3 Absatz 4

Siehe Abs. 1

7.9 Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

7.10 Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung sehr zu begrüßen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

7.11 Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden,

dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

7.12 Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

7.13 Artikel 13 Abs. 1 und 1bis

Siehe Ziff. 4.3.

7.14 Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

7.15 Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen:

- Mit Bezug auf diejenigen Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG verbindlich festgehalten und konkretisiert werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20)

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

7.16 Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im ZweiSinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.



An die Vorsteherin des
Eidgenössischen Departements des Inneren

insieme Rapperswil-Jona
Tunnelstrasse 5
8732 Neuhaus

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Neuhaus, 25. März 2024

Stellungnahme zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Insieme Rapperswil-Jona ist ein Verein, der sich für die Anliegen von geistig beeinträchtigten Personen einsetzt.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, Stellung zur Vernehmlassung der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) nehmen zu dürfen. Beim BehiG handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substantiell angepasst werden. Die Anpassung ist jedoch mutlos und enttäuschend. Weder in Bezug auf die Teilhabe, geschweige denn in Bezug auf die Unterstützung von selbstbestimmten Leben von Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung erfährt das BehiG eine Stärkung. Teilweise würde der Vorentwurf des BehiG die Situation der Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung sogar verschlechtern. insieme Schweiz fordert, dass der Vorentwurf zur Teilrevision des BehiG zurückgenommen und unter dem Einbezug von Menschen mit Behinderung und ihren Organisationen überarbeitet wird.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Freundliche Grüsse,

insieme Rapperswil-Jona

Josef Zwysig

Präsident

Agnes Duttwyler

Sekretariat

Inhalt

1. Das Wesentliche in Kürze	1
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	2
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	4
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)	4
3.1.1 Frist nicht eingehalten	4
3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen	5
3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst	6
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	8
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	9
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	9
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung	10
4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG	10
4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich	11
4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze	12
4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen	13
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)	14
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)	15
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	15
4.5.1 Absatz 1	15
4.5.2 Absatz 2	17
4.5.3 Absatz 3	17
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)	17
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	17
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	17
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	19
6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht	19
6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen	19
6.2.3 Finanzierung nicht angepasst	20
6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung	20
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	21
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	22
7.1 Artikel 1, Absatz 2	22
7.2 Artikel 2	23
7.2.1 Absatz 1	23
7.2.2 Absatz 6	25

7.3	Artikel 3, Bst. g	27
7.4	Artikel 5	27
7.4.1	Absatz 1	27
7.4.2	Absatz 1bis	28
7.5	Artikel 6	29
7.5.1	Absatz 1	29
7.5.2	Absatz 2	29
7.5.3	Absatz 3	29
7.6	Artikel 6a	30
7.6.1	Absatz 1	30
7.6.2	Absatz 2	30
7.7	Artikel 8	31
7.7.1	Absatz 3 und Absatz 4	31
7.8	Artikel 8a	31
7.8.1	Absatz 1	31
7.8.2	Absatz 2	31
7.8.3	Absatz 4	31
7.9	Artikel 9	31
7.10	Artikel 9b	31
7.11	Artikel 12a	31
7.12	Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II	32
7.13	Artikel 13 Abs. 1 und 1bis	32
7.14	Artikel 14	32
7.15	Artikel 20	32
7.16	Artikel 23	33

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat anerkannt, dass das Behindertengleichstellungsgesetz BehiG überarbeitet werden muss und hat am 10. März 2023 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für eine Teilrevision des BehiGs zu erarbeiten. insieme Schweiz begrüsst dieses Vorhaben sehr, hat sich die Schweiz doch verpflichtet die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK; SR 0.109) umzusetzen.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die Realität von Menschen mit Behinderungen **nicht** verändern. Problematisch sind die zu enge Themenwahl (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, vgl. unten Ziff. 3), die Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall (vgl. unten Ziff. 4), zudem noch mit einem diesbezüglich untauglichen Vorschlag (vgl. unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum Verbandsbeschwerderecht würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen zudem deutlich verschlechtern (vgl. unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes (dazu Ziff. 5).

insieme Rapperswil-Jona fordert den Bundesrat deshalb auf den vorliegenden Vorentwurf grundlegend zu überarbeiten. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen miteinbezogen werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine Verknüpfung der relevanten Rechtsgrundlagen und deren zielgerichtete Überarbeitung wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verankern, **müssen diese bei der Erarbeitung über die sie vertretenden Organisationen miteinbezogen werden** (vgl. dazu Ziff. 6.1). Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der nötigen Zeit und Sorgfalt anzupacken, gleichzeitig auch unter Berücksichtigung der politischen Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Verordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.⁴

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22 f.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12.

Handlungsbedarf auf Gesetzesebene.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Dienstleistungen verbessert und der Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der Revisionsbedarf des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch bei weitem nicht gerecht, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen werden.
- Die Revision ist breiter zu fassen, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die nötige Zeit zu investieren und es sind Menschen mit einer Behinderung und ihre Organisationen einzubeziehen.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte. Obschon die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrates in die richtige Richtung gehen und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Teilrevision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der thematische Fokus zu eng, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

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 sogar noch angepasst: Eine Anpassungsfrist von 20 Jahren erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als angemessen.¹¹

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:

Im Eisenbahnverkehr entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind lediglich 61 % der Stationen. Noch viel prekärer ist die Lage beim Busverkehr:

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 6), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahnhaltstellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3

Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist lediglich 33 % der Bushaltestellen den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht weiterhin Handlungsbedarf.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als Überbrückungsmassnahme angebotene Shuttle-Dienst ist weder autonom noch – aufgrund der Voranmeldepflicht – spontan. Das mit dem Shuttle- Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser Missstand ist so rasch wie möglich zu beheben und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den am ausführlichsten geregelten Bereich und einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 *Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen*

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt».¹⁷ Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein falsches Signal an die Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend unverständlich ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen.

¹³Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

Forderungen

Die BehiG-Revision soll punkto ÖV folgende Massnahmen vorsehen:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten
- Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.¹⁹

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²⁰ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1

¹⁹ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²⁰ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²¹ Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²² Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das ~~konzessionierte~~ **in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein ~~konzessioniertes~~ **in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

²¹ Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²² In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²³

Erschwerend kommen die hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten (9 Wohnungen und mehr) und Bauten mit Arbeitsplätzen (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁴

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der Begriff der Anlage gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁵ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁶

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁷ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von

²³ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

²⁴ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁵ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁶ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33

²⁷ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m zu erweitern.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das Gesetz kaum noch zu verstehen ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine Korrektur im Einzelfall zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen unbedingt nötig.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen. Dies liegt bereits an der ungenügenden begrifflichen Konzeption des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnisgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht. Insgesamt resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Bekannt sind nur zwei Gerichtsurteile zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoß gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.²⁸

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption wird auch die begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) ins Leere laufen: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG²⁹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die

²⁸ BehiG-Botschaft (Anm. 12), S. 1780.

²⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?

- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³⁰ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?

Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³¹ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das

³⁰ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüßen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen.»³². Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³³, dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁴

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger objektivrechtlicher Verpflichtungen, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt von Menschen mit Behinderungen, die

³³ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 86ff.

³⁴ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12 und 52 b.

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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel des VE-BehiG unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, böswillig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüßen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüßen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation,

des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁵ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Es wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere wird die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage befürwortet. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG symbolisch anerkannt. Es sind keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, welche das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Deshalb wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁶ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes³⁷ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können.³⁸ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend kritisierte auch der UNO-Ausschuss bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den mangelnden Einbezug von Menschen mit Behinderungen

³⁶ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

³⁷ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz.2.

³⁸ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 16.

über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er empfahl, die Mechanismen zu stärken, um eine wirksame Konsultation unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.³⁹ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴⁰

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat der Bund bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴¹ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden keine Konsultationen und kein Einbezug statt.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen durchgeführt. Der Kanton Genf hat sogar mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch Expertise einbringen und dem Gesetz Legitimität verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist schlicht unverständlich, dass der Bund – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – seiner Verpflichtung aus der BRK bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch nicht nachkommt und ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

³⁹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 9 and 10.

⁴⁰ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴¹ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den

«invaliden» Personen zu helfen. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invalidler» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invalidler» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invalidler» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invalidler» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre 2000, mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das BehiG in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es verschiedene Themen, die in unterschiedlichen Rechtsgebieten verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet sind die Fragen, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴²

Schliesslich ist 2014 die BRK für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in sämtlichen Lebensbereichen aus und auf allen Ebenen des föderalen Staates. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre Expertise so aufzubauen und einzusetzen, dass sie in der Lage sind, ihre Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das EU-Recht darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des

⁴² Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, grundlegend verändert. Seine Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG punktuell die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung finanziell zu unterstützen. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «Programmen» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit Finanzhilfen, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'.

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist nach wie vor ausschliesslich das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Es wird in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023 begrüsst, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht der Organisationen muss es auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Organisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die BRK-Anlaufstelle innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine Querschnittsmaterie: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EGBG gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können.

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

7.1 Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden soll *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetze»⁴³, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der *neu* zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist

⁴³ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)

Art. 1a Gegenstand

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

²Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

7.2 Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelstufigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

7.2.1 Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁴⁴ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Mensch mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit

⁴⁴ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁴⁵ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen⁴⁶. Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁴⁷. Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken. Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.
- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellectuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.

⁴⁵ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁴⁶ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁴⁷ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

7.2.2 Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Sie hält ausdrücklich fest. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «angemessen» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall⁴⁸. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung.

⁴⁸ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesem Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁴⁹ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert. Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

⁴⁹ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3: «angemessene Massnahmen»; GRIMB (VS) §35b Abs. 2: «angemessene Vorkehrungen», ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtgesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss oder nicht.

7.3 Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüssen.

7.4 Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

7.4.1 Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.
- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen

der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.

- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

7.4.2 Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

7.5 Artikel 6

7.5.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

7.5.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.5.3 Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tat-sächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und – Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

7.6 Artikel 6a

7.6.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

7.6.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.7 Artikel 8

7.7.1 Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

7.8 Artikel 8a

7.8.1 Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

7.8.2 Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

7.8.3 Absatz 4

Siehe Abs. 1

7.9 Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

7.10 Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung sehr zu begrüßen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

7.11 Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden,

dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

7.12 Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

7.13 Artikel 13 Abs. 1 und 1bis

Siehe Ziff. 4.3.

7.14 Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

7.15 Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen:

- Mit Bezug auf diejenigen Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG verbindlich festgehalten und konkretisiert werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20)

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

- a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

7.16 Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im ZweiSinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.



An die Vorsteherin des
Eidgenössischen Departements des Inneren

Insieme Thun Oberland
Giebelmatt 16

3634 Thierachern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Thierachern, 25. März 2024

Stellungnahme zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

insieme Thun Oberland ist ein Regionalverein der Elternvereine für Menschen mit einer geistigen Behinderung. Sie unterstützt rund 50 regionale und kantonale Unterorganisationen in der ganzen Schweiz. Die Selbsthilfeorganisation insieme Schweiz zählt über 8500 Mitglieder.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, Stellung zur Vernehmlassung der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) nehmen zu dürfen. Beim BehiG handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substantiell angepasst werden. Die Anpassung ist jedoch mutlos und enttäuschend. Weder in Bezug auf die Teilhabe, geschweige denn in Bezug auf die Unterstützung von selbstbestimmten Leben von Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung erfährt das BehiG eine Stärkung. Teilweise würde der Vorentwurf des BehiG die Situation der Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung sogar verschlechtern. insieme Schweiz fordert, dass der Vorentwurf zur Teilrevision des BehiG zurückgenommen und unter dem Einbezug von Menschen mit Behinderung und ihren Organisationen überarbeitet wird.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Freundliche Grüsse,
insieme Thun Oberland

Barbara Kessler
Sekretariat

Kathrin Häberli
Präsidentin

Inhalt

1. Das Wesentliche in Kürze	1
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	2
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	4
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)	4
3.1.1 Frist nicht eingehalten	4
3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen	5
3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst	6
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	8
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	9
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	9
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung	10
4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG	10
4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich	11
4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze	12
4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen	13
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)	14
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)	15
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	15
4.5.1 Absatz 1	15
4.5.2 Absatz 2	17
4.5.3 Absatz 3	17
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)	17
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	17
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	17
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	19
6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht	19
6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen	19
6.2.3 Finanzierung nicht angepasst	20
6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung	20
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	21
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	22
7.1 Artikel 1, Absatz 2	22
7.2 Artikel 2	23
7.2.1 Absatz 1	23
7.2.2 Absatz 6	25

7.3	Artikel 3, Bst. g	27
7.4	Artikel 5	27
7.4.1	Absatz 1	27
7.4.2	Absatz 1bis	28
7.5	Artikel 6	29
7.5.1	Absatz 1	29
7.5.2	Absatz 2	29
7.5.3	Absatz 3	29
7.6	Artikel 6a	30
7.6.1	Absatz 1	30
7.6.2	Absatz 2	30
7.7	Artikel 8	31
7.7.1	Absatz 3 und Absatz 4	31
7.8	Artikel 8a	31
7.8.1	Absatz 1	31
7.8.2	Absatz 2	31
7.8.3	Absatz 4	31
7.9	Artikel 9	31
7.10	Artikel 9b	31
7.11	Artikel 12a	31
7.12	Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II	32
7.13	Artikel 13 Abs. 1 und 1bis	32
7.14	Artikel 14	32
7.15	Artikel 20	32
7.16	Artikel 23	33

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat anerkannt, dass das Behindertengleichstellungsgesetz BehiG überarbeitet werden muss und hat am 10. März 2023 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für eine Teilrevision des BehiGs zu erarbeiten. insieme Schweiz begrüsst dieses Vorhaben sehr, hat sich die Schweiz doch verpflichtet die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK; SR 0.109) umzusetzen.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die Realität von Menschen mit Behinderungen **nicht** verändern. Problematisch sind die zu enge Themenwahl (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, vgl. unten Ziff. 3), die Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall (vgl. unten Ziff. 4), zudem noch mit einem diesbezüglich untauglichen Vorschlag (vgl. unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum Verbandsbeschwerderecht würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen zudem deutlich verschlechtern (vgl. unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes (dazu Ziff. 5).

insieme Thun Oberland fordert den Bundesrat deshalb auf den vorliegenden Vorentwurf grundlegend zu überarbeiten. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen miteinbezogen werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine Verknüpfung der relevanten Rechtsgrundlagen und deren zielgerichtete Überarbeitung wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verankern, **müssen diese bei der Erarbeitung über die sie vertretenden Organisationen miteinbezogen werden** (vgl. dazu Ziff. 6.1). Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der nötigen Zeit und Sorgfalt anzupacken, gleichzeitig auch unter Berücksichtigung der politischen Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Verordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.⁴

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22 f.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12.

Handlungsbedarf auf Gesetzesebene.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Dienstleistungen verbessert und der Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der Revisionsbedarf des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch bei weitem nicht gerecht, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen werden.
- Die Revision ist breiter zu fassen, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die nötige Zeit zu investieren und es sind Menschen mit einer Behinderung und ihre Organisationen einzubeziehen.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte. Obschon die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrates in die richtige Richtung gehen und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Teilrevision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der thematische Fokus zu eng, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

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 sogar noch angepasst: Eine Anpassungsfrist von 20 Jahren erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als angemessen.¹¹

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:

Im Eisenbahnverkehr entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind lediglich 61 % der Stationen. Noch viel prekärer ist die Lage beim Busverkehr:

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 6), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahnhaltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3

Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist lediglich 33 % der Bushaltestellen den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht weiterhin Handlungsbedarf.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als Überbrückungsmassnahme angebotene Shuttle-Dienst ist weder autonom noch – aufgrund der Voranmeldepflicht – spontan. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser Missstand ist so rasch wie möglich zu beheben und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den am ausführlichsten geregelten Bereich und einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 *Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen*

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt».¹⁷ Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein falsches Signal an die Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend unverständlich ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen.

¹³Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

Forderungen

Die BehiG-Revision soll punkto ÖV folgende Massnahmen vorsehen:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten
- Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.¹⁹

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²⁰ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1

¹⁹ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit. e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²⁰ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²¹ Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²² Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das ~~konzessionierte~~ **in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein ~~konzessioniertes~~ **in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

²¹ Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²² In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²³

Erschwerend kommen die hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten (9 Wohnungen und mehr) und Bauten mit Arbeitsplätzen (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁴

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der Begriff der Anlage gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁵ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁶

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁷ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von

²³ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

²⁴ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁵ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁶ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33

²⁷ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m zu erweitern.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das Gesetz kaum noch zu verstehen ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine Korrektur im Einzelfall zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen unbedingt nötig.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen. Dies liegt bereits an der ungenügenden begrifflichen Konzeption des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht. Insgesamt resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Bekannt sind nur zwei Gerichtsurteile zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoß gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.²⁸

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption wird auch die begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) ins Leere laufen: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG²⁹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die

²⁸ BehiG-Botschaft (Anm. 12), S. 1780.

²⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?

- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³⁰ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?

Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³¹ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das

³⁰ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüßen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiseitigen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen.»³². Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³³, dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁴

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger objektivrechtlicher Verpflichtungen, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt von Menschen mit Behinderungen, die

³³ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 86ff.

³⁴ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12 und 52 b.

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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel des VE-BehiG unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bössartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüssen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüssen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation,

des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁵ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Es wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapée peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere wird die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage befürwortet. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG symbolisch anerkannt. Es sind keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, welche das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Deshalb wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁶ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes³⁷ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können.³⁸ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend kritisierte auch der UNO-Ausschuss bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den mangelnden Einbezug von Menschen mit Behinderungen

³⁶ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

³⁷ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz.2.

³⁸ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 16.

über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er empfahl, die Mechanismen zu stärken, um eine wirksame Konsultation unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.³⁹ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴⁰

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat der Bund bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴¹ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden keine Konsultationen und kein Einbezug statt.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen durchgeführt. Der Kanton Genf hat sogar mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch Expertise einbringen und dem Gesetz Legitimität verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist schlicht unverständlich, dass der Bund – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – seiner Verpflichtung aus der BRK bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch nicht nachkommt und ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

³⁹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 9 and 10.

⁴⁰ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴¹ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den

«invaliden» Personen zu helfen. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre 2000, mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das BehiG in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es verschiedene Themen, die in unterschiedlichen Rechtsgebieten verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet sind die Fragen, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴²

Schliesslich ist 2014 die BRK für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in sämtlichen Lebensbereichen aus und auf allen Ebenen des föderalen Staates. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre Expertise so aufzubauen und einzusetzen, dass sie in der Lage sind, ihre Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das EU-Recht darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des

⁴² Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, grundlegend verändert. Seine Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen.

6.2.3 *Finanzierung nicht angepasst*

Zwar sieht das BehiG punktuell die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung finanziell zu unterstützen. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «Programmen» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit Finanzhilfen, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist nach wie vor ausschliesslich das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 *Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung*

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Es wird in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023 begrüsst, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht der Organisationen muss es auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Organisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die BRK-Anlaufstelle innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine Querschnittsmaterie: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EBGB gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können.

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

7.1 Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden soll *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetze»⁴³, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der *neu* zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist

⁴³ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)

Art. 1a Gegenstand

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

²Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

7.2 Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

7.2.1 Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁴⁴ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Mensch mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit

⁴⁴ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁴⁵ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen⁴⁶. Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁴⁷. Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken. Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.
- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellectuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.

⁴⁵ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁴⁶ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁴⁷ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

7.2.2 Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Sie hält ausdrücklich fest. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «angemessen» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall⁴⁸. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung.

⁴⁸ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁴⁹ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert. Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

⁴⁹ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3: «angemessene Massnahmen» ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2: «angemessene Vorkehrungen», ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss oder nicht.

7.3 Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüßen.

7.4 Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

7.4.1 Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.
- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen

der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.

- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

7.4.2 Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

7.5 Artikel 6

7.5.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

7.5.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.5.3 Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und – Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

7.6 Artikel 6a

7.6.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

7.6.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.7 Artikel 8

7.7.1 Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

7.8 Artikel 8a

7.8.1 Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

7.8.2 Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

7.8.3 Absatz 4

Siehe Abs. 1

7.9 Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

7.10 Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung sehr zu begrüßen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

7.11 Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden,

dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

7.12 Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

7.13 Artikel 13 Abs. 1 und 1bis

Siehe Ziff. 4.3.

7.14 Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

7.15 Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen:

- Mit Bezug auf diejenigen Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG verbindlich festgehalten und konkretisiert werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20)

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

7.16 Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im ZweiSinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.



Sion, le 3 avril 2024/nr

ebgb@gs-edi.admin.ch

Prise de position sur la révision partielle de la Loi fédérale sur l'élimination des inégalités concernant les personnes handicapées

Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs,

[insieme Valais romand](#) est une organisation de parents de personnes vivant avec un handicap mental. La fédération nationale, insieme Suisse, fédère près de 50 organisations réparties à travers tout le pays et compte plus de 8'600 membres.

C'est avec plaisir que nous saisissons l'occasion de la consultation pour prendre position sur la révision prévue de la Loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand). Il s'agit, avec la Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), de la loi fédérale la plus importante en matière de droits des personnes handicapées. Pour la première fois depuis son entrée en vigueur en 2004, elle doit être adaptée de manière substantielle. **Mais au lieu de poser des jalons pour la participation des personnes en situation de handicap dans notre société, la présente révision tente de "rafistoler" la LHand. Selon toute vraisemblance, elle ne contribuera pas à renforcer les droits des personnes handicapées. Ponctuellement, les propositions aggraveraient même leur situation.** Cette approche ne permet pas d'atteindre l'objectif visé. Nous demandons que l'avant-projet soit retiré et soit remanié en collaboration avec les personnes en situation de handicap et leurs organisations.

Nous vous remercions d'avance d'examiner nos arguments.

Meilleures salutations.

insieme **Valais Romand**
Nathalie Célestine Rey
Présidente

Contenu

Contenu	2
1. L essentiel en bre	4
2. La n cessit et l urgence de la r vision de la LHand	5
3. Focalisation sur les domaines du travail et des prestations fournies par des particuliers	7
3.1 Absence de nouvelle réglementation pour les TP (art. 22 LHand ; art. 23 AP-LHand).....	7
3.1.1 <i>Délai non respecté</i>	7
3.1.2 <i>Un mauvais signal pour les propriétaires d'infrastructures et les entreprises de transport</i>	8
3.1.3 <i>Défaut de correction du champ d'application</i>	9
3.2 Absence d'ajustement dans le domaine de la construction (art. 3 let. a, c et d LHand).....	11
4. Accent mis sur la protection contre la discrimination dans les cas individuels 13	
4.1 Il est urgent de concrétiser les obligations de droit objectif	13
4.2 Distinction entre inégalité et discrimination (art. 2, al. 2, et art. 6 LHand ; art. 6 et 6a AP-LHand).....	14
4.2.1 <i>Conception erronée de la LHand</i>	14
4.2.2 <i>Adaptation des termes nécessaire</i>	15
4.2.3 <i>Deux solutions possibles</i>	16
4.2.4 <i>Aménagements raisonnables</i>	17
4.3 Rapports de travail (art. 3, let. g, 6a et 8a AP-Loi sur l'égalité).....	18
4.4 Services (art. 6 et 8 AP-Loi sur l'égalité).....	19
4.5 La proposition relative au droit de recours des associations (art. 9 AP-LPH)	20
4.5.1 <i>1er alinéa</i>	20
4.5.2 <i>2e alinéa</i>	21
4.5.3 <i>Paragraphe 3</i>	21
5. Reconnaissance et promotion des langues des signes (section 3a AP-Loi sur le handicap).....	22
6. Renforcement des institutions et des organisations	22
6.1 Implication des organisations de personnes en situation de handicap	22
6.2 Financement des organisations de personnes en situation de handicap.....	23
6.2.1 <i>Base dans le droit de l'assurance-invalidité</i>	23
6.2.2 <i>Évolution des tâches des organisations de personnes en situation de handicap</i>	24
6.2.3 <i>Financement non adapté</i>	25

6.2.4 Mise à jour des bases légales pour le financement	25
6.3 Ancrage institutionnel et ressources du BFEH	26
7. Brèves remarques sur les dispositions de l'ALHand	27
Article 1er, paragraphe 2	27
Article 2	29
alinéa 1	29
alinéa 6	30
Article 3, point g	32
Article 5	32
alinéa 1	32
alinéa 1 ^{bis}	33
Article 6	34
alinéa 1	34
alinéa 2	34
alinéa 3	34
Article 6a	35
alinéa 1	35
alinéa 2	35
Article 8	35
alinéa 3 et alinéa 4	35
Article 8a	35
alinéa 1	35
alinéa 2	36
Alinéa 4	36
Article 9	36
Article 9 ter	36
Article 12a	36
Articles 12b-12c et modification de la loi sur les langues selon II	36
Article 13, alinéas 1 et 1 ^{bis}	36
Article 14	36
Article 20	37
Article 23	37

1. L essentiel en bref

Le Conseil fédéral a reconnu la nécessité de réviser la Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand). Le 10 mars 2023, il a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'élaborer un projet de révision partielle de la LHand. Notre organisation se félicite de ce processus, la Suisse s'étant engagée à mettre en œuvre la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).

L'objectif du projet est de contribuer à l'égalité des personnes en situation de handicap et de promouvoir leur participation autonome à la vie en société. Mais les propositions ne changeront pas la réalité de vie des personnes en situation de handicap. Le choix trop restreint des thèmes (limitation au travail et aux prestations de services, voir ci-dessous ch. 3) est problématique, tout comme la focalisation sur la protection contre la discrimination dans les cas individuels (voir ch. 4). Celle-ci englobe de plus une proposition reposant sur une conception erronée de la LHand (voir ci-dessous ch. 4.2). Plus problématique encore, la nouvelle disposition relative au droit de recours des associations entraînerait une nette détérioration de la situation juridique des personnes en situation de handicap (voir ch. 4.5). L'avant-projet ne contient en outre aucune proposition visant à renforcer les institutions et organisations qui assument une responsabilité dans la mise en œuvre des droits des personnes en situation de handicap (voir ch. 6.). Enfin, les propositions relatives à la reconnaissance de la langue des signes ne correspondent pas à la volonté du Parlement (voir ch. 5).

Notre organisation demande au Conseil fédéral de remanier fondamentalement le projet. Ce faisant, il faudrait également envisager d'adapter d'autres lois importantes pour la participation des personnes en situation de handicap (notamment la LAI et la LIPPI). Seul un lien fort et entre les différentes bases légales et une adaptation ciblée de celles-ci permettra de protéger efficacement les personnes en situation de handicap contre les discriminations dans les domaines du travail et du logement.

Le contenu du projet consiste à ancrer les droits des personnes en situation de handicap. C'est précisément pour cette raison que celles-ci et les organisations qui les représentent doivent être impliquées dans la révision (voir à ce sujet ch. 6.1). Il s'agit d'une révision nécessaire et urgente, mais aussi complexe, qui concerne un grand nombre de domaines juridiques différents, avec leurs particularités respectives en termes de contenu et de procédure. Il convient donc de prendre le temps et le soin nécessaire pour aborder la révision, tout en tenant compte de l'actualité politique : l'initiative sur l'inclusion, qui demande un renforcement des droits des personnes en situation de handicap par le biais d'une adaptation de l'art. 8 de la Constitution, sera probablement déposée à l'automne 2024. Le présent avant-projet de LHand (AP-LHand) ne constitue en aucun cas une alternative à cette initiative.

Si le Conseil fédéral décidait, malgré les critiques de fond des organisations de personnes en situation de handicap, de s'en tenir à pour l'essentiel aux proposition du présent avant-projet, il faudrait tenir compte des propositions d'adaptation ponctuelle des différentes dispositions, contenues notamment au ch. 7.

2. La nécessité et l'urgence de la révision de la LHand

La CDPH (RS 0.109) oblige expressément la Suisse à tenir compte des droits des personnes en situation de handicap dans le processus législatif (art. 4, al. 1, let. a et b CDPH). Début 2022, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU (ci-après : le Comité CDPH) a examiné pour la première fois la mise en œuvre de la CDPH par la Suisse. Dans ses recommandations (« Concluding Observations ») émises en avril 2022 à l'intention de la Suisse, il se montre préoccupé, en ce qui concerne l'art. 4 CDPH, par l'adaptation insuffisante des bases juridiques suisses à la CDPH (ch. 7). Il recommande à la Suisse d'harmoniser toutes les bases juridiques avec la CDPH (ch. 8).¹ Cela implique que les révisions de lois et d'ordonnances doivent systématiquement tenir compte de la CDPH et viser une harmonisation avec celle-ci.

La Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) interdit, à l'art. 8, al. 2, les discriminations fondées sur une déficience corporelle, mentale ou psychique. L'art. 8 al. 4 Cst. oblige le législateur à prendre des mesures pour éliminer les inégalités qui frappent les personnes en situation de handicap. C'est sur cette base que le législateur fédéral a adopté, il y a maintenant plus de 20 ans, l'actuelle LHand (RS 151.3). Tant la jurisprudence relative à l'art. 8 al. 2 Cst. que la LHand – adoptée avant l'entrée en vigueur de la CDPH – restent largement en deçà des exigences de la CDPH. Ainsi, le Tribunal fédéral constate constamment que l'art. 8 al. 2 Cst. ne contient pas de droit à l'établissement d'une égalité de fait. Il n'est pas reconnu que l'interdiction de la discrimination entraîne l'obligation de prendre les mesures d'aménagement raisonnable pour permettre à une personne en situation de handicap d'exercer effectivement un droit.² De même, la protection contre les discriminations, notamment à l'égard des particuliers (art. 6 LHand), est clairement insuffisante. Ceci en particulier dans le contexte où le Tribunal fédéral interprète la notion de discrimination au sens de l'art. 6 LHand et de l'art. 2 al. 2 OHand de manière très restrictive et la limite aux cas où l'objectif est de rabaisser ou d'exclure une personne en situation de handicap.³ De plus, une personne qui porte plainte pour discrimination ne peut obtenir qu'une indemnisation de 5'000 CHF maximum. Elle ne peut pas exiger que la discrimination cesse ou qu'elle soit éliminée par des aménagements raisonnables. Dans ces cas, les organisations de personnes en situation de handicap ont tout juste un droit à faire constater une discrimination (art. 9 al. 3 let. a LHand). Toutes ces restrictions ne sont pas compatibles avec les art. 2, 5 et 9 CDPH.⁴

En conséquence, le Comité CDPH a recommandé à la Suisse de prendre des mesures pour garantir que la protection des personnes en situation de handicap contre la discrimination soit conforme aux normes de la CDPH.⁵ L'initiative pour l'inclusion, qui a pour but de réaliser l'égalité effective des personnes en situation de handicap en

¹ Nations unies, Comité des droits des personnes handicapées CDPH, Observations finales sur le rapport initial de la Suisse, 25 mars 2022 (ci-après Comité CDPH, Recommandations finales).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Rapport alternatif actualisé, Rapport de la société civile à l'occasion du premier examen de la Suisse par le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, Berne 2022, p. 21 (ci-après HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif).

³ Arrêt du Tribunal fédéral 4A_369/2012 (2012) consid. 3.3 ; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Rapport alternatif (n. 2), p. 22 et suivantes.

⁵ Comité CDPH, Recommandations finales (n. 1), point 12.

Suisse, va dans le même sens. Selon l'initiative, l'art. 8 al. 4 Cst. doit être abrogé et un nouvel art. 8a Cst. doit être introduit.

Le Conseil fédéral reconnaît lui aussi des lacunes dans le droit suisse, notamment en ce qui concerne la garantie d'une protection complète et efficace contre la discrimination, et estime qu'il est nécessaire d'agir au niveau législatif.⁶ De son point de vue, cette nécessité se limite toutefois pour l'essentiel à l'amélioration de l'accès aux prestations pour les personnes en situation de handicap et au renforcement de la protection contre la discrimination dans les rapports de travail.⁷ L'analyse d'impact de la réglementation réalisée reconnaît également la nécessité d'agir pour améliorer l'égalité des personnes en situation de handicap.⁸ L'adaptation du droit suisse aux obligations internationales n'est toutefois pas la préoccupation principale du Conseil fédéral, malgré la recommandation du Comité CDPH en ce sens.⁹

La nécessité de réviser la LHand est donc indiscutable. Toutefois, le présent projet de loi est loin de répondre au besoin réel de révision, notamment en ce qui concerne l'harmonisation de la LHand avec la CDPH, comme nous le montrerons ci-après.

Revendications

- La LHand doit absolument faire l'objet d'une révision complète.
- La révision doit être plus large, tant pour ce qui est des thèmes (voir ch. 3) que des instruments (voir ch. 4).
- - Compte tenu de la complexité juridique de l'entreprise, il convient d'y consacrer le temps nécessaire et d'y associer les personnes en situation de handicap et leurs organisations

⁶ Rapport explicatif, p. 5 et p. 39.

⁷ Rapport explicatif, p. 5 et suivantes.

⁸ Rapport explicatif, p. 36.

⁹ Rapport explicatif, p. 40.

3. Focalisation sur les domaines du travail et des prestations fournies par des particuliers

La CDPH englobe tous les domaines de la vie et exige des changements profonds de notre société. Compte tenu de sa portée, il est indéniable qu'il faut établir des priorités dans sa mise en œuvre. Malgré la recommandation du Comité CDPH¹⁰, la Suisse ne dispose toujours pas d'un plan d'action pour la mise en œuvre des droits de la CDPH, qui permettrait notamment d'établir ces priorités. Bien que les « Programmes prioritaires de la politique du handicap 2023-2026 » du Conseil fédéral aillent dans la bonne direction et montrent une volonté d'agir, ils ne constituent pas un plan d'action. Ces programmes ne suffisent pas à atteindre la concrétisation nécessaire des droits de la CDPH ainsi que l'établissement de tâches étatiques au niveau de la loi (voir à ce sujet ch. 4.1).

La présente révision de la LHand met l'accent sur les domaines du travail et des prestations, ainsi que sur la reconnaissance de la langue des signes (cf. ch. 2.2). 5). Le choix de ces thèmes est à saluer. Dans ces trois domaines, le besoin de réforme est important. Il est en outre compréhensible que la présente révision ne permette pas de relever tous les défis auxquels le législateur fédéral est confronté dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH. Néanmoins, l'accent thématique est trop étroit, notamment en raison du fait qu'il s'agit de la première révision depuis l'entrée en vigueur de la LHand il y a 20 ans. Des adaptations sont particulièrement urgentes dans les domaines des transports publics (ch. 3.1) et de la construction (ch. 3.2). Par ailleurs, la révision de la LHand doit également être saisie comme une occasion de renforcer le travail du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) et des organisations de personnes en situation de handicap (ch. 6).

3.1 Absence de nouvelle réglementation pour les TP (art. 22 LHand ; art. 23 AP-LHand)

3.1.1 Délai non respecté

Lors de l'entrée en vigueur de la LHand le 1er janvier 2004, le législateur est manifestement parti du principe qu'à l'expiration des délais de l'art. 22 al. 1 et 2 LHand, l'ensemble des systèmes de communication, des systèmes d'émission de billets, des constructions, des installations et des véhicules des transports publics seraient adaptés aux personnes en situation de handicap. En conséquence, il ne prévoyait pas d'obligations ou de mesures supplémentaires après l'expiration de ces délais. Le délai pour les constructions, les installations et les véhicules, fixé initialement à 10 ans, a même été adapté en faveur des collectivités et des entreprises de transport après la procédure de consultation. Le délai d'adaptation a été fixé à 20 ans, une durée jugée appropriée en raison de la longue durée de vie des infrastructures et des véhicules.¹¹

¹⁰ Comité CDPH, Recommandations finales (n. 5), point 8c.

¹¹ Message relatif à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001 1715, p. 1781, p. 1787 (ci-après Message LHand).

Ces délais de dix (systèmes de communication et billetterie) et 20 ans (constructions, installations et véhicules) pour l'adaptation des transports publics sont désormais échus, respectivement à la fin 2013 et à la fin 2023. Le bilan est décevant.

Dans le domaine du transport ferroviaire, selon le dernier rapport de l'OFT, seules 992 des quelque 1800 gares répondaient aux exigences de la LHand à la fin de l'année 2022, avec la prévision que 106 gares supplémentaires seront adaptées d'ici fin 2023.¹² Selon ces chiffres, 1098 des quelque 1800 stations du trafic ferroviaire seront conformes à la LHand à l'expiration du délai légal. Cela représente seulement 61 % des gares. La situation est encore plus précaire pour le transport par bus : dans son rapport en réponse au postulat 20.3874 Reynard, le Conseil fédéral partait du principe qu'à l'expiration du délai légal, seuls 33 % des arrêts de bus seraient conformes aux prescriptions de la LHand.¹³ Il reste également à agir pour les véhicules ferroviaires du trafic régional (81 %), les arrêts de tram (66 %), les véhicules de tram (84 %), l'infrastructure des remontées mécaniques et les véhicules de téléphériques (73 %) ainsi que les bateaux (97 %) ainsi que les embarcadères pour les bateaux (97 %).¹⁴ Il convient de noter que ces chiffres reposent sur les propres indications des propriétaires d'infrastructures et des entreprises de transport.¹⁵

Le service de navette proposé actuellement comme mesure de transition ne peut être utilisé ni de façon autonome, ni de façon spontanée (puisque'il est obligatoire de s'annoncer à l'avance). Le nombre de changement de correspondances, plus conséquent avec le service de navette que lors d'un voyage en transports publics est non seulement pénible, mais entraîne également un allongement des temps de trajet. De plus, le service de navette entraîne une ségrégation des personnes en situation de handicap, qui ne peuvent pas voyager avec le reste de la population dans les transports publics. Cette anomalie doit elle aussi être corrigée le plus rapidement possible et ne doit pas devenir une solution permanente.

Il est donc incontestable que l'objectif de la LHand, à savoir des transports publics utilisables de manière spontanée et autonome par les personnes en situation de handicap à partir du 1er janvier 2024, a été largement manqué. Les transports publics sont pourtant le domaine le plus réglementé et l'un des trois points centraux¹⁶ de la LHand. Les transports publics sont essentiels pour la vie quotidienne des personnes en situation de handicap et leur participation à la société.

3.1.2 Un mauvais signal pour les propriétaires d'infrastructures et les entreprises de transport

Dans ce contexte, il est incompréhensible que la présente révision partielle de la LHand ne contienne pas de solution de remplacement pour garantir la mise en œuvre des obligations qui continuent d'exister dans le domaine des transports publics. La

¹² Office fédéral des transports OFT, Mise en œuvre de la loi sur l'égalité pour les handicapés dans les gares et les haltes ferroviaires, Rapport de situation n°6 : 2023 (chiffres à fin 2022), 14 décembre 2023, résumé, p. 3.

¹³ Accessibilité des transports publics aux personnes handicapées, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.3874 Reynard du 19 juin 2020, Berne, mars 2023, p. 15 (ci-après rapport postulat Reynard).

¹⁴ Rapport Postulat Reynard (n. 13), ch. 2.4, p. 12, 16, 17, 18, 20 et 21.

¹⁵ Voir à ce sujet le rapport du postulat Reynard (n. 13), ch. 2.4, p. 7 s.

¹⁶ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 7.

révision partielle prévoit uniquement le maintien de l'art. 22 LHand « afin que l'obligation d'adaptation au délai fixé reste clairement identifiable et qu'il n'y ait pas de doute quant à la poursuite de son caractère obligatoire. »¹⁷. Il n'est toutefois pas évident de comprendre pourquoi aucune nouvelle mesure n'a été prise pour une mise en œuvre rapide de ce caractère obligatoire persistant. Il s'agit non seulement d'un mauvais signal adressé aux propriétaires d'infrastructures et aux entreprises de transport, qui n'ont manifestement pas (suffisamment) respecté leur obligation légale, mais aussi d'un manque d'engagement de la part des autorités. En se basant sur les expériences faites jusqu'à présent, il est à prévoir que, sans la fixation d'un nouveau délai de mise en œuvre court et sans autres mesures, les personnes en situation de handicap devront attendre encore longtemps avant de pouvoir utiliser les transports publics de manière spontanée et autonome. La décision délibérée du Conseil fédéral¹⁸ d'exclure l'adaptation du domaine des transports publics de la révision partielle proposée est donc incompréhensible.

Revendications

Notre organisation demande que la révision de la LHand prévoie les mesures suivantes en ce qui concerne les transports publics :

- un nouveau délai légal pour la mise en œuvre de transports publics adaptés aux personnes en situation de handicap, avec échéance 2030 au plus tard ;
- un échelonnement avec des objectifs intermédiaires contraignants ;
- un contrôle efficace de la réalisation des objectifs et des sanctions qui y sont liées ;
- un financement solide et dédié pour les travaux de mise en œuvre de la LHand.

Il faut que l'Office fédéral des transports assume clairement ses responsabilités et que celles-ci soient inscrites dans la loi. Les cantons et les communes doivent être responsabilisés par des directives claires.

3.1.3 Défaut de correction du champ d'application

La présente révision partielle ne corrige pas **la limitation du champ d'application et des droits subjectifs de la LHand aux entreprises concessionnaires** (art. 3 let. e, art. 7 al. 2 et art. 8 al. 1 LHand), ce qui représente une autre occasion manquée. Les adaptations apportées au droit des transports font que cette disposition ne correspond – involontairement – plus à l'intention du législateur de la LHand, selon laquelle les prestations fournies dans le cadre d'un monopole de droit fédéral devaient être soumises à des obligations plus strictes selon la LHand que les prestations fournies par des particuliers. Ceci indépendamment du fait que les entreprises en question disposent d'une concession ou qu'elles exercent leur activité soumise à un monopole de

¹⁷ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 34.

¹⁸ Rapport explicatif sur la révision proposée.

droit fédéral dans le cadre d'une autorisation ou même d'une simple obligation d'annonce.¹⁹

Tant le champ d'application de la LHand pour les prestations selon l'art. 3 let. e que les droits juridiques selon l'art. 7 al. 2 et l'art. 8 al. 1 se réfèrent aux "entreprises concessionnaires". Lors de l'entrée en vigueur de la LHand, l'offre d'une prestation de transport public régulière et professionnelle nécessitait en principe encore une concession. Depuis lors, cette obligation de concession a toutefois été remplacée dans de nombreux domaines par une obligation d'autorisation. Dans le cadre de la réforme des chemins de fer notamment, l'obligation d'autorisation a été étendue et l'obligation de concession réduite. Ainsi, l'article 8 de la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV; RS 745.1), entrée en vigueur en 2010, ne prévoit plus qu'une obligation d'autorisation pour le trafic transfrontalier. En outre, depuis 2010, aucune concession de route n'est requise pour le trafic aérien intra-européen.²⁰ Le législateur n'a toutefois pas tenu compte de cette situation dans la LHand dans le cadre des réformes ferroviaires 2/1 et 2/2. Aucune de ces réformes n'a inclus une adaptation de la LHand, qui aurait précisé que les prestations de transport qui ne sont plus soumises à concession mais uniquement à autorisation continuent d'être soumises à des obligations plus strictes (interdiction des inégalités selon l'art. 2 al. 3 et 4 ; art. 7 al. 2 et 8 al. 1 LHand) que les entreprises privées (interdiction de discrimination selon l'art. 6 et l'art. 8 al. 3 LHand).²¹ Limiter cette obligation en se référant aux entreprises qui, sur la base d'une autorisation ou d'une obligation d'annonce, sont actives dans un monopole de la Confédération, ne correspond pas à la volonté du législateur.²² Le fait que les dispositions concernées n'aient pas été adaptées aux nouvelles bases juridiques, y compris dans la présente révision partielle, entraîne une insécurité juridique. Celle-ci subsiste notamment parce que, au niveau des exigences matérielles, une distinction continue d'être faite selon que le fournisseur de la prestation est une collectivité publique (interdiction de traitement inégal) ou un particulier (interdiction de discrimination, cf. ch. 4.2).

Dispositions d'adaptation

a. Art. 3, let. e

La loi s'applique

e. les prestations accessibles au public qui sont fournies par des particuliers, par ~~des entreprises soumises à l'obligation d'obtenir une concession d'infrastructure au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer~~¹⁹ ou

¹⁹ Tant que la distinction est maintenue au niveau des obligations matérielles (interdiction de traitement inégal pour l'Etat/interdiction de discriminer pour les particuliers, cf. ch. 4.2), la critique formulée ici en référence à l'art. 3 let. e, 7 al. 2 ainsi que 8 al. 1 LHand reste pertinente. D'autres domaines d'activité relevant du monopole de la Confédération sont également concernés (LRTV ; LTC).

²⁰ En particulier dans le trafic aérien intra-européen, une concession de route n'est généralement plus nécessaire depuis 2010, voir le règlement (CE) n° 1008/2008, en particulier l'article 15, paragraphe 2.

²¹ Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2/2, une adaptation de l'art. 7 al. 2 et de l'art. 8 al. 1 LHand a certes eu lieu. Mais même avec cette adaptation, les droits juridiques de la LHand sont restés limités aux entreprises soumises à concession.

²² Dans les matériaux relatifs aux réformes des chemins de fer 2/1 et 2/2, rien n'indique que le législateur était conscient de cette problématique, et encore moins qu'il ait voulu cette limitation, cf. à ce sujet le message complémentaire à la réforme des chemins de fer 2, p. 955 ; BO 2011 N 374 ; BO 2011 p. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Berne 2014, p. 131 s.

~~une concession pour le transport de voyageurs au sens de l'art. 6 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs~~²⁰, par d'autres entreprises concessionnaires **entreprises exerçant leur activité dans le cadre d un monopole de la Confédération** ou par des collectivités publiques.

b. Art. 7 al. 2 LHand

(...)

² Toute personne qui subit une inégalité au sens de l'art. 2, al. 3, peut, dans le cas d'un équipement ou d'un véhicule des transports publics au sens de l'art. 3, let. b, demander à l'autorité compétente que l'**entreprise concessionnaire opérant dans le cadre d un mono ole de la Con d ration** élimine l'inégalité ou qu'elle s'en abstienne.

c. Art. 8 al. 1 LHand

¹ Toute personne qui subit une inégalité au sens de l'art. 2, al. 4, du fait d'une **entreprise concessionnaire opérant dans le cadre d un monopole de la Confédération** ou d'une collectivité publique peut demander au tribunal ou à l'autorité administrative d'ordonner que le prestataire élimine l'inégalité ou qu'il s'en abstienne.

(...)

Il faudrait également adapter l'art. 2 al. 2 OTHand, qui définit les entreprises de transports publics selon l'art. 3 let. b LHand comme des « entreprises de transport concessionnaires ».

3.2 Absence d'ajustement dans le domaine de la construction (art. 3 let. a, c et d LHand)

L'AP-LHand ne contient aucune adaptation pour le domaine de la construction. Pourtant, après 20 ans, il est évident que les dispositions de la LHand n'ont eu que peu d'effet dans le domaine de la construction. Aujourd'hui, la LHand ne s'applique aux constructions et installations accessibles au public que si elles sont nouvellement construites ou transformées et que le projet de construction est soumis à autorisation. Ainsi, les constructions et installations existantes ne sont pas du tout concernées par la LHand actuelle tant qu'elles ne sont pas transformées ou rénovées. Les adaptations aux besoins des personnes en situation de handicap, qui seraient proportionnées, ne peuvent pas être exigées faute d'applicabilité de la loi. Il en résulte que l'accessibilité de l'environnement bâti aux personnes en situation de handicap progresse de manière extrêmement hésitante. L'intégration de l'obligation de procéder à des « aménagements raisonnables » selon l'art. 2, al. 6, l'art. 6, al. 2 et l'art. 6a, al. 2 AP-LHand ne changerait rien à cette situation. Les explications y relatives précisent expressément que « (s)i les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux

constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées ».²³

Il faut remplir des exigences élevées pour que la LHand s'applique aux bâtiments d'habitation (9 logements et plus) et aux bâtiments abritant des places de travail (51 places de travail et plus). Cela complique encore la situation. Selon une évaluation réalisée sur mandat du BFEH, la LHand n'a par exemple guère d'effet dans la construction de logements en raison de ce seuil minimal élevé, en particulier à la campagne.²⁴

Les expériences pratiques des 20 dernières années ont mis en lumière un autre problème : certes, la notion d'installation selon l'art. 3 let. a LHand²⁵ doit également englober les places publiques, les voies de circulation et les chemins pour piétons. Toutefois, les installations publiques destinées à la circulation des piétons ne sont souvent pas soumises à autorisation et n'entrent donc pas dans le champ d'application de la LHand. Le cas échéant, le droit de recours ne peut être invoqué que dans le cadre d'une procédure de plan directeur peu détaillée, dans laquelle les éléments pertinents en matière d'accessibilité ne sont pas visibles.

En conséquence, 20 ans après l'entrée en vigueur de la LHand, les personnes en situation de handicap restent exclues de nombreux lieux de la vie sociale. L'accès au logement et au travail, en particulier, s'en voit compliqué.²⁶

Dans ce contexte, on ne comprend pas pourquoi l'AP-LHand ne prévoit pas d'adaptations pour le domaine de la construction. Afin de promouvoir efficacement l'accès des personnes en situation de handicap au logement et au travail, le champ d'application de la LHand doit être étendu aux bâtiments existants, indépendamment de leur transformation ou de leur rénovation, ainsi qu'aux bâtiments d'habitation de moins de 9 unités d'habitation et aux bâtiments de plus de 25 postes de travail ou de plus de 500 m².²⁷ Les cantons de Bâle-Ville et de Genève ont introduit dans leur constitution et dans leur législation sur les constructions une obligation de principe de garantir l'absence d'obstacles dans les constructions existantes, indépendamment de la réalisation de travaux de rénovation. La protection des propriétaires contre des coûts déraisonnables est assurée par le principe de proportionnalité et non par une limitation du champ d'application aux bâtiments neufs et rénovés.

Revendications

Le champ d'application de la LHand doit être étendu aux :

- constructions et installations existantes, indépendamment d'une transformation ou d'une rénovation ;

²³ Rapport explicatif de la présente révision, p. 24.

²⁴ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées - LHand, sur mandat du BFEH, Berne, août 2015, version abrégée, p. 15 s.

²⁵ Office fédéral de la justice, Commentaire de l'ordonnance sur l'égalité pour les handicapés (OHand) (2003), p. 2.

²⁶ Voir aussi sur l'ensemble : HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 33.

²⁷ C'est également le cas de : HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 33.

- immeubles d'habitation à partir de 4 logements ;
- constructions avec plus de 25 postes de travail ou plus de 500m²⁸.

4. Accent mis sur la protection contre la discrimination dans les cas individuels

La révision proposée vise à mieux protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination. Bien qu'une meilleure protection soit nécessaire de toute urgence, l'AP-LHand ne permettra probablement pas de réaliser cet objectif juste et important, pour les deux raisons suivantes :

- La protection contre la discrimination en tant qu'instrument correctif au cas par cas ne suffit pas. La réalisation globale de l'égalité des personnes en situation de handicap nécessite non seulement des instruments d'application de droit subjectif, mais aussi de droit objectif (cf. ci-dessous ch. 4.1). A cet égard, les propositions contenues dans l'AP-LHand sont trop peu concrètes.
- La protection contre la discrimination est conçue de telle manière que la loi est à peine compréhensible (ci-dessous 4.2). De plus, selon l'AP-LHand, le droit de recours des organisations ne pourrait plus être invoqué qu'en cas d'atteinte à la personnalité, une situation qui n'est guère à l'origine des discriminations auxquelles les personnes en situation de handicap sont confrontées au quotidien (cf. ci-dessous ch. 4.5).

4.1 Il est urgent de concrétiser les obligations de droit objectif

L'interdiction des inégalités ou de la discrimination, associée à l'obligation d'y remédier ou de procéder à des aménagements raisonnables, est certes un instrument indispensable, pour protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination et pour promouvoir leur égalité effective. Toutefois, c'est aussi un instrument minimal. S'il existe, il ne peut apporter qu'une correction au cas par cas, ou parfois au-delà, en raison de l'éventuel effet préjudiciel d'un jugement. Faire valoir ses droits suppose en outre que la personne concernée dispose de l'énergie et des ressources nécessaires, notamment la connaissance de ses droits et des moyens financiers pour engager une action en justice.

Outre l'interdiction de discriminer dans le cas d'espèce, les collectivités et les particuliers doivent être concrètement tenus de prendre des mesures proactives pour protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations et pour promouvoir leur égalité effective. Ces mesures doivent être prises indépendamment du fait qu'une personne en situation de handicap fasse valoir ses droits. Il est nécessaire d'agir pas à pas pour que la société devienne plus inclusive envers les personnes en situation de handicap. Il s'agit d'une obligation systémique (obligation de droit objectif). A cet égard, l'AP-LHand contient des approches qui peuvent être soutenues. Mais dans l'ensemble, les propositions sont insuffisantes:

²⁸ Ainsi, le canton d'UR.

- La clause générale qui doit consacrer une telle obligation de droit objectif (art. 5, al. 1, AP-LHand) reste insuffisante, même avec la proposition de modification. Elle paraphrase pour l'essentiel l'art. 8, al. 4, Cst., selon lequel les inégalités doivent être éliminées, et n'introduit pas de concrétisation essentielle. Elle se contente d'ajouter que les différentes incapacités doivent être prises en compte. Il est peu probable qu'une telle disposition, sans objectif et sans mécanisme de contrôle, incite les collectivités publiques à prendre des mesures pour protéger les personnes en situation de handicap des discriminations (voir ci-dessous ch. 7, propositions relatives à l'art. 5, al. 1 et 1bis).
- La clause générale de l'art. 5 est certes concrétisée dans certains domaines (art. 13, 14, et 20 ; voir à ce sujet les suggestions ponctuelles sous ch. 7). Mais celles-ci ne contiennent guère de changements par rapport à la LHand actuelle. Elles restent extrêmement diffuses et peu contraignantes. Aucun instrument de contrôle ni aucune sanction en cas de non-respect ne sont introduits pour garantir leur mise en œuvre. Au vu de l'expérience des 20 dernières années, il est à craindre que les réglementations proposées n'aient guère d'effet. Même dans le domaine des transports publics, qui se distinguait nettement du reste de la LHand par un cadre réglementaire extrêmement précis et un délai de 20 ans, le bilan est décevant. Il en faut donc plus pour garantir que les mesures de protection contre la discrimination et de promotion de l'égalité soient effectivement prises. Cela vaut en particulier pour les domaines du travail et des prestations, sur lesquels se concentre la présente révision (cf. ch. 4.3 et 4.4).

4.2 Distinction entre inégalité et discrimination (art. 2, al. 2, et art. 6 LHand ; art. 6 et 6a AP-LHand)

4.2.1 Conception erronée de la LHand

Il faut saluer le fait que la révision se donne pour objectif d'améliorer la protection contre la discrimination pour ce qui est des prestations fournies par des particuliers et d'étendre la protection contre la discrimination aux rapports de travail de droit privé. Ces adaptations sont justifiées par les raisons déjà évoquées au ch. 2 et sont absolument nécessaires.

Malheureusement, l'avant-projet n'est pas à la hauteur de cette ambition : Les adaptations proposées ne suffiront pas à renforcer réellement la protection contre la discrimination. Cela tient à un problème au niveau de la conception même de la loi, qui n'est pas corrigé dans l'avant-projet. La LHand établit deux notions différentes pour la même problématique : l'inégalité (notamment art. 2 al. 2) et la discrimination (notamment art. 6). Cette utilisation des termes ne peut pas être justifiée objectivement. Même les personnes ayant une formation juridique se heurtent à des limites de compréhension par rapport à la LHand, lorsqu'elles lisent d'abord la définition du terme « inégalité » selon l'art. 2 et qu'elles trouvent ensuite soudainement aux art. 6 et suivants le terme de « discrimination », qui n'était pas défini auparavant - et qui doit manifestement se distinguer du terme « inégalité ». Cette confusion est en outre aggravée par une définition de la « discrimination » au niveau de l'ordonnance (art. 2 let. d OHand), qui s'écarte

de manière décisive de la notion constitutionnelle (et concrétisée par la jurisprudence) de discrimination ainsi que de la notion de discrimination selon l'art. 2 al. 3 CDPH. Dans l'ensemble, il en résulte une loi confuse qui n'offre pas la clarté nécessaire aux justiciables ainsi qu'aux autorités et aux tribunaux chargés d'appliquer le droit.

Le fait que, vingt ans après l'entrée en vigueur de la LHand, aucune pratique n'ait pu s'établir en matière de protection effective contre la discrimination dans le cadre des prestations de services fournies par des particuliers en est la preuve. Seuls deux jugements de tribunaux sont connus sur cette thématique : dans le seul jugement du Tribunal fédéral (ATF 138 I 475), le Tribunal fédéral limite la protection contre la discrimination aux inégalités « particulièrement choquantes » en se basant sur la disposition de l'ordonnance (art. 2 let. d OHand). La décision du tribunal cantonal d'Appenzel Rhodes-Extérieures (AR GVP 29/2017, n° 3704) est, à ce jour, la seule qui constate une violation de l'art. 6 LHand. En l'occurrence, une piscine thermale avait refusé l'accès d'un groupe d'enfants en situation de handicap au motif qu'ils dérangerait potentiellement les autres clients. Dans l'ensemble, la LHand existante manque ainsi son objectif d'interdire efficacement les discriminations au sens de l'art. 8 al. 2 Cst. même entre particuliers.²⁹

4.2.2 Adaptation des termes nécessaire

Une amélioration effective de la protection contre la discrimination nécessite donc impérativement une adaptation des termes utilisés dans la LHand. Or, l'avant-projet ne procède pas à cette adaptation. Si la conception actuelle est maintenue, l'extension du champ d'application à l'art. 3, let. g (en relation avec les rapports de travail) ainsi que des droits subjectifs à l'art. 8, al. 3 et 8a, al. 1 (interdiction, élimination et constatation) n'aura aucun effet. Tant qu'aucune discrimination ne peut être constatée – en raison de l'interprétation restrictive de cette notion basée sur l'art. 2 let.2 OHand -, aucun droit correspondant ne peut être fondé. Dans la conception actuelle, la protection contre la discrimination horizontale continue d'être déterminée par la définition au niveau de l'ordonnance. On ne peut pas s'attendre à ce que la définition restrictive dans la disposition de l'ordonnance soit étendue. De toute façon, il n'est pas compatible avec l'art. 164 Cst. de laisser au Conseil fédéral le soin d'édicter une disposition fondamentale telle que la définition d'une notion de discrimination. Compte tenu de sa fonction décisive par rapport à la protection matérielle garantie par la LHand (ou non, selon la définition de la discrimination), la notion de discrimination devrait être inscrite dans la loi elle-même. Les explications relatives à l'art. 6 de l'AP-LHand³⁰ montrent très clairement à quel point il est difficile de savoir ce que l'AP-LHand entend exactement par « discrimination » :

- « L'al. 1 de cette disposition interdit les discriminations fondées sur le handicap de la part des prestataires de services. Sont visées aussi bien les discriminations directes (règles ou mesures fondées sur le handicap et entraînant un traitement moins favorable pour les personnes handicapées sans pouvoir être justifiées par de justes motifs) que les discriminations indirectes (entraves rendant

²⁹ Message LHand (n. 11), p. 1780.

³⁰ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 23.

difficile ou impossible l'accès à une prestation sans justification appropriée) ». Ainsi, les explications décrivent la « discrimination » de la même manière que la notion d'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand. Pourquoi alors utiliser deux termes différents ?

- Mais ensuite, dans la phrase suivante : « L'interdiction de la discrimination s'applique à tous les prestataires qui fournissent des services destinés au public. Sur le plan matériel, cette disposition correspond à la situation juridique actuelle ». Ce qui revient à considérer la discrimination comme étant des comportements intentionnels, particulièrement choquants (ainsi le Tribunal fédéral concernant l'art. 6 LHand, à ce sujet ch. 2). Il ne s'agirait donc pas de la même chose que l'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand ? Et il ne s'agirait donc pas de créer une plus grande protection qu'auparavant ?
- Mais quel est alors l'intérêt d'introduire un droit à un aménagement raisonnable, si la discrimination qui ouvre ce droit à l'aménagement raisonnable ne pourra pas être constatée, en raison d'une notion de discrimination trop étroite ? Ou bien est-ce qu'une inégalité (au sens de l'art. 2, al. 2, LHand ?) ouvre déjà le droit à des aménagements raisonnables (voir le libellé de l'art. 6, al. 2, et de l'art. 8, al. 2, AP-LHand) ? Voir également les explications³¹ : « Un nouvel al. 2 est ajouté qui vise à introduire une obligation de prévention, de réduction et d'élimination des inégalités moyennant des aménagements raisonnables. Il s'agit ici d'aménagements visant à rendre possible l'accès aux prestations de services, ou l'utilisation de telles prestations. » Mais alors, pourquoi se rattacher à la notion de « discrimination » dans le paragraphe 1 ?
- En outre, les explications du rapport explicatif, qui suggèrent un rapprochement étroit de la notion de discrimination avec l'atteinte à la personnalité en droit civil, risquent également de contribuer à une interprétation restrictive.³² Une personne sourde qui se voit refuser l'accès à une interprétation en langue des signes ou une personne malvoyante qui ne peut pas utiliser un site web faute de respect des prescriptions techniques ne sont probablement pas touchées dans leur personnalité au sens de l'art. 28 CC.

L'avant-projet ne réduira pas ou n'éliminera pas les inégalités effectives dans l'accès aux prestations fournies par de particuliers ou dans les rapports de travail de droit privé. Il existe au contraire un risque sérieux que l'insécurité juridique évoquée plus haut ne change rien à la pratique actuelle, qui est pourtant intolérable.

4.2.3 Deux solutions possibles

Pour corriger l'insuffisance conceptuelle de la LHand, deux solutions s'offrent à nous :

³¹ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 23.

³² Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 12 : « En ce qui concerne la protection matérielle contre la discrimination, l'avant-projet s'appuie sur les dispositions du droit privé et du droit du travail en matière de protection de la personnalité. L'interdiction explicite de la discrimination dans la LHand doit contribuer à préciser la portée de cette protection, qui n'est pas toujours suffisamment claire, du moins pour les personnes qui veulent faire valoir leurs droits. Cet ajout est par ailleurs indispensable pour imposer une obligation de procéder à des aménagements raisonnables, en plus de l'interdiction de discrimination existante ».

Variante 1 : La solution la plus simple, la plus appropriée et la plus praticable consiste à établir une terminologie uniforme, comme le font déjà les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et du Valais. Ceux-ci renoncent dans leur législation à l'utilisation parallèle de deux notions différentes et utilisent une terminologie unique (« inégalité ») tant pour les obligations auxquelles sont sujettes les autorités que pour celles auxquelles sont soumis les particuliers. Ce regard sur la législation cantonale montre clairement que le choix de la terminologie utilisée ne joue pas de rôle. Ce qui est essentiel, c'est que celle-ci soit conçue de manière uniforme et que son contenu soit défini conformément à l'art. 2, al. 3, et à l'art. 5 CDPH.

Pour la révision de la LHand, cela signifierait un examen complet et une uniformisation de la terminologie utilisée dans la loi. Il serait notamment nécessaire de remplacer la notion de discrimination par celle d'inégalité dans les articles 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b et 11. L'art. 2 LHand devrait également être fondamentalement remanié (alignement de la définition de l'inégalité selon la LHand sur la définition de la discrimination selon l'art. 2, al. 3, CDPH). La loi réglerait ainsi de manière uniforme - conformément à son titre - l'élimination des *inégalités frappant* les personnes handicapées. La notion de discrimination serait supprimée et il ne serait donc pas nécessaire de définir cette notion. L'application de la notion d'inégalité aux prestations fournies par des privés et aux rapports de travail de droit privé rendrait la loi plus claire. Le niveau de protection jusqu'ici limité dans les rapports de droit privé serait élargi et aligné sur celui des rapports de droit public. La question de l'étendue de l'obligation est résolue par le principe de proportionnalité.

Variante 2 : Si l'approche esquissée précédemment (variante 1) ne devait pas être suivie, il faudrait au moins introduire une définition de la notion de discrimination au niveau de la loi. Comme mentionné précédemment, la définition de la notion de discrimination au niveau de l'ordonnance n'est de toute façon pas autorisée par la Constitution. La définition devrait correspondre à la notion de discrimination en droit international public au sens de l'art. 2 al. 3 CDPH. L'art. 2 LHand devrait être complété par un alinéa supplémentaire.

L'inconvénient de cette solution (variante 2) réside dans le fait que la jurisprudence a déjà établi une interprétation restrictive de la notion de discrimination au sens de la LHand et qu'elle pourrait continuer à s'orienter à cette définition, même si une définition plus précise et plus large était introduite au niveau de la loi³³. En d'autres termes, une différenciation problématique entre la notion de droit constitutionnel et de droit international et une deuxième notion de discrimination plus restrictive a déjà eu lieu dans la jurisprudence. Il est douteux que ces notions puissent à nouveau être réunies dans la pratique par une adaptation législative.

4.2.4 Aménagements raisonnables

L'introduction de l'obligation, pour les particuliers, de prendre des mesures d'aménagement raisonnables, est à saluer. L'art. 12a AP-LHand renvoie à la pesée des intérêts

³³ Il ne serait pas clair en quoi la notion d'inégalité selon l'art. 2 al. 2 LHand et une notion de discrimination qui s'inspire de l'art. 2 al. 3 CDPH se distinguent.

prévue à l'art. 11, al. 1, LHand. Cette disposition se réfère toutefois à nouveau à des « inégalités » et non à des « discriminations ». Ainsi, le point auquel l'art. 11 al. 1 LHand doit être appliqué aux « discriminations » en question entre particuliers n'est pas clair. En outre, comme nous l'avons déjà mentionné (ch. 4.2.2), l'art. 6, al. 2, et l'art. 6a, al. 2, AP-LHand contiennent la notion d' « inégalité », contrairement à l'al. 1. Le rapport entre l'al. 1 et l'al. 2 semble ainsi obscur. Certes, le rapport explicatif concernant les prestations fournies par les privés s'exprime comme suit à ce sujet : « Le refus de procéder à un aménagement raisonnable dans un cas concret peut constituer une discrimination. »³⁴. Une interprétation systématique au regard de l'art. 8, al. 4, et de l'art. 8a, al. 4, AP-LHand conduit également à ce résultat. Cette intention devrait toutefois se refléter expressément dans le libellé de l'art. 6, al. 2, et de l'art. 6a, al. 2, AP-LHand. Ces problèmes seraient également résolus par l'introduction d'une terminologie uniforme. Si la notion de discrimination était néanmoins maintenue (variante 2), il faudrait en revanche encore éliminer diverses incohérences conceptuelles. Il faudrait notamment ajouter une deuxième phrase à l'art. 6, al. 2, et à l'art. 6a, al. 2, AP-LHand, afin de clarifier la situation : « Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'al. 1 ».

Le rapport entre l'al. 1 de l'art. 6 et son al. 3, AP-LHand devrait également apparaître expressément dans le texte. Cela pourrait par exemple se faire par l'ajout suivant à la première phrase : « Les prestations proposées sous forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales en ce qui concerne l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap, faute de quoi il y a discrimination au sens de l'al. 1 ».

4.3 Rapports de travail (art. 3, let. g, 6a et 8a AP-Loi sur l'égalité)

Jusqu'à présent, le champ d'application de la LHand dans le domaine du travail était limité aux rapports de travail selon la loi sur le personnel de la Confédération. Selon l'AP-LHand, la loi doit désormais s'appliquer également aux rapports de travail selon le code des obligations ainsi qu'aux rapports de travail de droit public selon le droit cantonal et communal, comme c'est déjà le cas selon l'art. 2 de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (Leg). Cette adaptation est urgente et bienvenue au vu des graves problèmes auxquels les personnes en situation de handicap sont confrontées sur le marché du travail.³⁵ Elle contribue à la mise en œuvre des recommandations finales du Comité CDPH.³⁶

Toutefois, l'impact réel de cette extension du champ d'application sur la vie des personnes en situation de handicap dépendra largement de la définition de la discrimination. En maintenant l'utilisation parallèle des notions d'inégalité et de discrimination dans le domaine du travail et en renonçant à définir la notion de discrimination (voir ch. 4.2), le risque est grand que rien ou presque ne change dans le quotidien des personnes en situation de handicap concernées.

³⁴ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 24.

³⁵ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Rapport alternatif (n. 2), p. 86 et suivantes.

³⁶ Comité de la CRB, Recommandations finales (n. 1), points 12 et 52 b.

A cela s'ajoute l'absence d'obligations juridiques objectives efficaces, comme cela a déjà été mentionné au ch. 4.1. L'AP-LHand ne contient notamment pas de mesures visant à rendre le marché du travail globalement plus accessible aux personnes en situation de handicap. Les adaptations proposées de l'art. 13, al. 1 et 1^{bis} sont de nature cosmétique. Que doit faire concrètement la Confédération en tant qu'employeur pour veiller à l'égalité des chances des personnes en situation de handicap? A quoi mesure-t-on qu'elle a atteint cet objectif? Qui en assure le contrôle? Quelles sont les ressources disponibles à cet effet? Et qu'en est-il des rapports de travail de droit privé ainsi que de ceux des cantons et des communes?

Comment s'assurer que les personnes en situation de handicap qui ont besoin d'une assistance personnelle, d'une interprétation en langue des signes, d'une traduction en langage écrit ou en langage facile à comprendre pour exercer un travail, par exemple, puissent y prétendre? L'instrument des aménagements raisonnables ne pourra pas résoudre ce problème au cas par cas: au plus tard lors de l'examen de la proportionnalité, un tribunal arrivera vraisemblablement à la conclusion que l'assistance ne peut pas être garantie. A cet égard, la révision de la LHand doit impérativement s'accompagner d'une adaptation de la LAI.

Au-delà de la proposition de l'art. 13 AP-LHand, il faut une obligation claire et fondamentale de la Confédération de prendre toutes les mesures législatives appropriées pour garantir aux personnes en situation de handicap un accès égal à une activité rémunérée sur le marché ordinaire du travail, y compris par le biais des mesures de soutien et d'adaptation nécessaires. En outre, la Confédération devrait notamment être tenue d'établir, en collaboration avec les cantons, des plans pluriannuels visant à augmenter progressivement l'activité correctement rémunérée sur le marché du travail ordinaire des personnes en situation de handicap actuellement sans emploi ou travaillant dans une institution au sens de l'art. 3, al. 1, let. a ou c LIPPI. Les mesures appropriées à cet effet sont des objectifs, des programmes d'encouragement, des réaffectations de ressources, des subventions salariales aux employeurs et d'autres incitations, y compris des mesures visant spécifiquement à augmenter l'activité professionnelle des femmes en situation de handicap.

4.4 Services (art. 6 et 8 AP-Loi sur l'égalité)

La révision veut renforcer la protection des personnes en situation de handicap lorsqu'elles ont recours à prestations accessibles au public. Cela aussi est urgent (voir ch. 2), raison pour laquelle cet objectif est soutenu par notre organisation. En effet, la réglementation en vigueur a pour conséquence que les personnes ayant une incapacité corporelle, de l'ouïe, de la vue, mentale ou psychique continuent d'être confrontées à des discriminations dans tous les domaines de la vie. La plupart du temps, ce n'est pas parce qu'on veut les exclure intentionnellement et méchamment. La raison en est souvent que, lors de la conception et de l'offre d'une prestation, on oublie que le handicap existe. Ou alors, on ignore quelles conditions doivent être remplies pour qu'un service puisse être utilisé par les personnes en situation de handicap. Les raisons pour lesquelles la réglementation proposée ne permettra probablement pas d'atteindre l'objectif d'une meilleure protection des personnes en situation de handicap

pour ce qui est de l'accès aux prestations destinées au public ont été exposées au ch. 4.2.

A cela s'ajoute le fait que la protection contre la discrimination en tant que correctif dans les cas individuels ne suffit pas à garantir l'objectif d'une participation égale et autonome des personnes en situation de handicap à la vie en société (à ce sujet, voir en général le ch. 4.1). Certes, en vertu de l'art. 14 AP-LHand, l'obligation de la Confédération dans le domaine de l'accessibilité et de la communication est concrétisée par rapport à la disposition existante, ce qu'on peut saluer. Toutefois, les dimensions de droit objectif et de droit subjectif de cette obligation ne sont pas clairement distinguées (al. 1 à 3). En outre, il manque des objectifs concrets et des instruments de contrôle.

Afin de garantir que les personnes en situation de handicap puissent utiliser les prestations accessibles au public de manière égale et autonome, il faudrait ancrer dans la LHand l'obligation de droit objectif, y compris pour les particuliers, de prendre les mesures architecturales, techniques et personnelles nécessaires pour que leurs prestations et leur communication soient accessibles aux personnes en situation de handicap.

4.5 La proposition relative au droit de recours des associations (art. 9 AP-LPH)

La formulation proposée de l'art. 9 LHand doit être rejetée à plusieurs égards et nécessite une adaptation urgente. La proposition limiterait largement le droit de recours des associations et le droit d'agir en justice (ci-après, pour simplifier, « droit de recours des associations ») des organisations de personnes en situation de handicap et rendrait impossible l'exercice de la quasi-totalité des « droits de recours » prévus par le droit en vigueur (art. 9 al. 3 LHand). Cela risque de supprimer un instrument de contrôle de la mise en œuvre de la LHand qui a fait ses preuves et qui est indispensable.

4.5.1 1er alinéa

Tout d'abord, il convient de saluer la formulation suivante à l'al. 1 : « Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, agir (...) ». Les critères de l'importance de l'organisation au niveau national, des dix ans d'existence de l'organisation ainsi que du grand nombre de personnes (potentiellement) concernées par l'inégalité contestée sont supprimés. Cette formulation peut contribuer à un renforcement du droit de recours des associations. Il convient de noter que, contrairement à la version francophone, il manque dans la version germanophone un complément pour les autres formes d'organisation qui ne disposent pas de « statuts » relevant du droit des associations.

En revanche, il faut absolument rejeter la formulation suivante de l'alinéa 1 : « agir pour faire valoir une atteinte (en allemand : « Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen »). On ne comprend pas pourquoi le droit de recours des associations devrait se limiter aux atteintes à la personnalité. Les « droits de recours » inscrits à l'art. 9 al. 3 LHand ne concernent en règle générale pas les atteintes à la personnalité : Ainsi, même en cas de violation manifeste de prescriptions techniques, les organisations de personnes en situation de handicap ne pourraient

plus guère recourir. Par exemple, la réalisation d'un arrêt de bus qui ne répond pas aux normes d'accessibilité ne porte pas atteinte à la personnalité d'une personne en fauteuil roulant ou d'une personne avec une incapacité de la vue ou de l'ouïe. De même, en ce qui concerne les prestations fournies par des particuliers et les rapports de travail, la limitation aux atteintes à la personnalité signifie que la légitimation pour agir en justice est supprimée dans de nombreux cas de discriminations, car l'atteinte à la personnalité en droit civil est définie de manière plus étroite que la notion de discrimination. La révision en cours du code de procédure civile concernant l'action collective selon l'art. 89 CPC poursuit également l'objectif de ne plus limiter le droit d'action collective aux atteintes à la personnalité. C'est précisément en raison de cette limitation aux atteintes à la personnalité que l'action collective selon l'art. 89 CPC n'a pas acquis d'importance dans la pratique. Selon le rapport explicatif, la révision de la LHand veut certes s'inspirer du projet de révision du CPC,³⁷ mais, contrairement à l'objectif de ce dernier, elle réduit le droit de recours des associations aux constellations dans lesquelles la personnalité des personnes en situation de handicap est atteinte. En outre, la formulation "intenter une action" à l'al. 1 est trop restrictive : Les "droits de recours" selon l'art. 9 al. 3 let. b-d ne sont pas des droits d'action de droit civil.

Propositions d'adaptation de l'alinéa

Dans la version en langue française :

Il convient de remplacer le terme "atteinte", qui pourrait être interprété de manière équivoque comme s'inspirant de l'art. 28 CC. Notre organisation propose la formulation suivante :

« Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes en situation de handicap peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi ».

4.5.2 2e alinéa

Pas de commentaire en lien avec le texte français.

4.5.3 Paragraphe 3

L'objectif de l'adaptation de l'art. 9 al. 3 est à saluer. Notre organisation approuve notamment le principe de l'autorisation de l'action collective en réparation. A cet égard, il semble également judicieux de faire référence au Code de procédure civile (CPC) en raison de la complexité de la réglementation discutée dans le cadre de la révision du CPC encore en suspens.

³⁷ Rapport explicatif sur la révision proposée, p. 28.

5. Reconnaissance et promotion des langues des signes (section 3a AP-Loi sur le handicap)

Avec la révision partielle de la LHand, le Conseil fédéral veut également répondre à un mandat du Parlement et promouvoir dans la loi la langue des signes ainsi que la culture qui lui est liée. Les langues des signes sont reconnues symboliquement par la Confédération dans l'AP-LHand. Aucune mesure concrète et contraignante de promotion linguistique n'est prévue pour soutenir l'apprentissage, l'expérience et le développement des langues des signes en tant que langues d'une minorité linguistique et culturelle. Notre organisation renvoie à la prise de position de la Fédération suisse des sourds.

6. Renforcement des institutions et des organisations

6.1 Implication des organisations de personnes en situation de handicap

Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la CDPH, la Suisse est tenue, lors de l'élaboration de lois qui concernent les personnes en situation de handicap, de consulter étroitement ces dernières par l'intermédiaire des organisations qui les représentent et de les faire participer activement. Cette participation doit avoir lieu le plus tôt possible, afin que l'expertise, les suggestions et les réactions des personnes en situation de handicap puissent effectivement être prises en compte et avoir un impact.³⁸ Contrairement à l'avis de la Confédération³⁹, l'organisation d'une procédure de consultation ne remplit pas cette obligation découlant de la CDPH. Certes, la procédure de consultation est un instrument éprouvé d'implication de la société civile en Suisse. Elle intervient toutefois à un moment où le projet législatif est déjà tellement avancé sur le plan conceptuel (sans tenir compte des préoccupations des personnes en situation de handicap) que des adaptations fondamentales ne peuvent pas être effectuées sans retards importants.⁴⁰ A ce stade, la possibilité d'intégrer les besoins et l'expertise spécifique des personnes en situation de handicap dans l'avant-projet est donc déjà perdue. De la même manière, le Comité de l'ONU a critiqué, lors de son examen de la Suisse en 2022, le manque d'implication des personnes en situation de handicap par le biais des organisations qui les représentent, notamment dans les processus législatifs. Il a recommandé de renforcer les mécanismes visant à garantir une consultation efficace, notamment lors de l'élaboration de la législation.⁴¹ Cela implique de contacter systématiquement et ouvertement les organisations de personnes en situation de handicap, de les consulter et de les impliquer de manière significative en temps utile.⁴²

Contrairement à l'obligation qui lui incombe en vertu de la CDPH et malgré les critiques du Comité de l'ONU, la Confédération n'a pas mené de consultations étroites avec les personnes en situation de handicap et les organisations qui les représentent lors de

³⁸ Nations unies, Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale n° 7 (2018), para. 15 (ci-après Observation générale n° 7).

³⁹ Réponses de la Suisse à la *List of Issues (Loi)* concernant le rapport initial de la Suisse sur la CRDPH, question 1(b), ch. 2.

⁴⁰ HESS-KLEIN/SCHIBLER, Rapport alternatif (n. 2), S. 16.

⁴¹ Comité CDPH, Recommandations finales (n. 1), paragraphes 9 et 10.

⁴² General Comment No. 7 (n. 38), para. 21.

l'élaboration du présent AP-LHand, ni garanti leur participation active. Les organisations de personnes en situation de handicap n'ont été consultées avant la procédure de consultation qu'en ce qui concerne l'analyse d'impact de la réglementation (effets de la révision partielle)⁴³. Aucune consultation ou implication n'a eu lieu sur l'avant-projet lui-même (p. ex. étendue et contenu de la révision partielle, teneur et formulation des différentes dispositions).

Pourtant, aujourd'hui déjà, il existe en Suisse une expérience et quelques bons exemples de la manière dont des consultations étroites et une implication active auraient pu être organisées et menées lors de l'élaboration d'un avant-projet - et donc déjà avant le déroulement de la procédure de consultation. Les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et du Valais ont organisé très tôt des tables rondes avec des personnes en situation de handicap et leurs organisations lors de l'élaboration de leurs lois cantonales sur l'égalité des personnes handicapées. Le canton de Genève a même organisé plus de 20 ateliers sur les différents thèmes du droit cantonal de l'égalité des personnes en situation de handicap avec des personnes en situation de handicap et leurs organisations. Il aurait été possible de s'appuyer sur cette expérience existante lors de l'élaboration du présent AP-LHand. Il aurait notamment été possible de s'inspirer de la démarche de ces cantons et d'échanger avec eux à ce sujet. Ces cantons ont montré que des consultations étroites et une participation active avant même la procédure de consultation sont non seulement possibles, mais qu'elles apportent également une expertise et confèrent une légitimité à la loi.

Dans ce contexte, il est tout simplement incompréhensible que la Confédération - contrairement aux cantons mentionnés - ne remplisse toujours pas l'obligation qui lui incombe en vertu de la CDPH, près de 10 ans après son entrée en vigueur en Suisse et près de deux ans après la critique du Comité CDPH à ce sujet, et qu'elle révise la principale loi relative à l'égalité des personnes en situation de handicap sans aucune implication des personnes en situation de handicap, et donc sans tenir compte de leurs préoccupations et de leurs besoins.

Revendication

- L'AP-LHand doit être remanié en profondeur, en associant étroitement les personnes en situation de handicap et leurs organisations. Il convient d'investir le temps nécessaire à cet effet, en tenant compte de l'initiative pour l'inclusion.
- La prise en compte des personnes en situation de handicap doit être formulée de manière plus concrète et contraignante à l'art. 5, al. 1,^{bis} AP-LHand (voir à ce sujet le ch. 7 ad art. 5, al. 1bis).

6.2 Financement des organisations de personnes en situation de handicap

6.2.1 Base dans le droit de l'assurance-invalidité

Le soutien financier que la Confédération accorde aux organisations de personnes en situation de handicap repose aujourd'hui essentiellement sur l'article 74 de la LAI.

⁴³ Voir à ce sujet le rapport explicatif sur la révision proposée, p. 5, 19 et 36.

Cette réglementation est issue d'une époque où le handicap était exclusivement considéré dans une perspective médicale et individuelle. Il s'agissait en conséquence d'aider les personnes « invalides » en finançant le travail des organisations de personnes en situation de handicap. Ainsi, selon le libellé de l'art. 74 al. 1 LAI, il s'agit de « conseiller et aider les invalides » (let. a), de « conseiller les proches d'invalides » (let. b), et de « favoriser et développer l'habileté des invalides en organisant des cours spéciaux à leur intention » (let. c) ainsi que (nouveau au 1.1.2022) de « soutenir et encourager l'intégration des invalides » (let. d).

6.2.2 *Évolution des tâches des organisations de personnes en situation de handicap*

En 2000 déjà, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, le domaine juridique dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap étaient actives s'est considérablement élargi : il s'agissait désormais, outre de garantir la couverture des besoins vitaux par des mesures d'assurances sociales, de soutenir et de conseiller les personnes en situation de handicap confrontées à des discriminations au sens de l'art. 8 al. 2 Cst. En conséquence du mandat législatif de l'art. 8 al. 4 Cst., des mesures doivent être prises (dans tous les domaines de la vie) afin d'éliminer les inégalités dont sont victimes les personnes en situation de handicap. Les droits des personnes en situation de handicap doivent donc être pris en compte systématiquement lors du développement de la législation fédérale. Les organisations de personnes en situation de handicap participent depuis 2000 à de nombreuses consultations dans le but d'intégrer cette perspective dans la procédure législative.

La LHand est entrée en vigueur en 2004. En tant que loi transversale, elle couvre différents thèmes ancrés dans différents domaines juridiques (notamment le droit de la construction, les transports publics, le droit privé, le droit de la formation). Les questions auxquelles les personnes en situation de handicap et leurs organisations sont confrontées dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi sont par conséquent très variées et en grande partie encore sans réponse. Plutôt que de prévoir davantage de mécanismes de contrôle au sein de l'administration, le législateur a choisi de confier une partie de la responsabilité de la mise en œuvre de la LHand aux personnes concernées elles-mêmes ou aux organisations de personnes en situation de handicap, en leur garantissant des droits subjectifs ou en utilisant l'instrument du droit de recours des associations.⁴⁴

Enfin, la CDPH est entrée en vigueur pour la Suisse en 2014. Cette convention a des répercussions dans tous les domaines de la vie et à tous les niveaux de l'État fédéral. Sa mise en œuvre implique des changements profonds dans la société. Là aussi, les organisations de personnes en situation de handicap ont dû et doivent encore développer et utiliser leur expertise de manière à être en mesure d'assumer leurs responsabilités en matière de protection des droits des personnes en situation de handicap

⁴⁴ Message relatif à l'initiative populaire "Droits égaux pour les personnes handicapées" et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001 1715, p. 1781, en référence au droit de recours des associations en relation avec la p. 1784.

en Suisse. Concrètement, il s'agit par exemple de conseiller les personnes en situation de handicap sur le plan juridique. Les organisations ont aussi une fonction d'accompagnement et de contrôle juridique et politique par rapport à la mise en œuvre de la CDPH, par exemple lors de la procédure de présentation du rapport étatique, de la procédure de consultation ou dans le cadre de groupes de travail de la Confédération et des cantons. Il ne faut pas non plus oublier de mentionner ici le droit de l'Union européenne : celui-ci a des répercussions sur les droits des personnes en situation de handicap (par exemple dans le domaine des transports publics) et rend la mise en œuvre de la CDPH encore plus complexe d'un point de vue juridique.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-invalidité en 1959, les domaines juridiques dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap fournissent leurs prestations et assument leur fonction d'accompagnement et de contrôle a donc fondamentalement changé. Sa portée et sa complexité ne sont plus guère comparables à la situation de départ de l'époque.

6.2.3 *Financement non adapté*

Certes, la LHand prévoit ponctuellement la possibilité de soutenir financièrement le travail des organisations de personnes en situation de handicap en ce qui concerne la mise en œuvre de la LHand. Ainsi, en complément des prestations de l'assurance-invalidité, la Confédération peut, selon l'art. 14 al. 3 let. b LHand, « soutenir les organisations et les institutions à but non lucratif d'importance nationale qui s'occupent de problèmes de langage et de compréhension rencontrés par les handicapés de la parole, de l'ouïe ou de la vue ». Selon l'art. 16 LHand, elle peut participer à des « programmes mis sur pied par une organisation d'aide aux personnes handicapées œuvrant au niveau national ou au niveau d'une région linguistique, notamment en lui accordant des aides financières ».

Mis à part cela, et à l'exception d'une modification de l'art. 74 al. 1 let. d LAI au 1.1.2022, la base légale pour le financement du travail des organisations de personnes en situation de handicap est restée inchangée depuis 1959. L'Office fédéral des assurances sociales reste seul compétent pour la répartition des fonds selon l'art. 74 LAI. Le BFEH, en tant que service de la Confédération chargé de la coordination de la mise en œuvre de la CDPH et de la LHand, n'est pas impliqué dans ce processus.

6.2.4 *Mise à jour des bases légales pour le financement*

Ce n'est pas sans raison que la CDPH exige que les États associent étroitement les organisations de personnes en situation de handicap à sa mise en œuvre (art. 4, al. 3, art. 33, al. 3 ; cf. ch. 6.1). L'expérience montre que sans cette implication, l'État manque régulièrement d'une expertise indispensable pour aborder, notamment dans le cadre du processus législatif, le problème de la discrimination des personnes en situation de handicap à la lumière de la CDPH. Pour pouvoir assumer cette implication exigée par la CDPH ainsi que leurs tâches en rapport avec la CDPH, l'interdiction constitutionnelle de la discrimination et la LHand, les organisations de personnes en situation de handicap sont toutefois tributaires d'un financement adéquat.

Dans ce contexte, notre organisation salue la volonté du BFEH, de la CDAS et de l'OFAS, exprimée en novembre 2023, de mener avec les organisations de personnes en situation de handicap un « échange politico-stratégique sur les aides financières selon l'art. 74 LAI ». La base constitutionnelle ainsi que la marge de manœuvre nécessaire à une discussion de fond sur les aides financières aux organisations de personnes en situation de handicap et leur montant sont données par les art. 112b al. 1 et 112c al. 2 Cst. Du point de vue des organisations de personnes en situation de handicap, il s'agit notamment d'interpréter et de mettre en œuvre ces dispositions constitutionnelles ainsi que l'art. 74 LAI à la lumière de la CDPH.

Dans le cadre de la révision de la LHand, il convient ainsi de créer les bases d'un financement complémentaire du travail que les organisations de personnes en situation de handicap fournissent dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand. Concrètement, il s'agit par exemple de l'accompagnement de la Confédération dans le cadre de l'art. 4 al. 3 CDPH, de l'accompagnement de la Confédération dans le cadre des procédures de rapports nationaux sur les conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme, de l'information ou de la sensibilisation des personnes en situation de handicap et du public sur les droits selon la CDPH (art. 8 CDPH). Le soutien financier des « programmes » selon l'art. 16 LHand ne couvre pas ces besoins.

Revendication

Création d'une base légale dans la LHand pour le financement complémentaire du travail des organisations de personnes en situation de handicap en lien avec la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand.

6.3 Ancrage institutionnel et ressources du BFEH

Le BFEH est le point de contact CDPH au sein de l'administration fédérale (33 al. 1 CDPH). Conformément à l'art. 19, al. 1, OHand, il est en outre « compétent pour l'exécution des tâches fédérales concernant l'égalité pour les personnes handicapées, dans la mesure où ces tâches ne relèvent pas de la compétence d'une autre unité administrative fédérale. » Malgré des évolutions positives, deux obstacles importants entravent toutefois l'efficacité de ses activités:

- Le droit de l'égalité des personnes en situation de handicap (CDPH, Cst., LHand) est une matière transversale : il concerne tous les domaines de la vie, et donc tous les secteurs d'activité de l'administration. En tant que service central chargé de l'égalité des personnes en situation de handicap au sein de l'administration fédérale, le BFEH doit collaborer étroitement avec tous les départements. Il doit pouvoir les accompagner dans la mise en œuvre de la CDPH en leur apportant son expertise et en se faisant suffisamment entendre. Actuellement, le BFEH est ancré au sein du Secrétariat général du DFI. En revanche, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, qui assume des tâches analogues dans le domaine de l'égalité entre femmes et hommes, est un office fédéral. Il n'y a pas de raison objective à cette distinction dans la hiérarchie

institutionnelle. L'occasion de la révision de la LHand doit être saisie pour faire également du BFEH un office fédéral.

- La ratification de la CDPH a entraîné une augmentation des tâches du BFEH, qui sont en outre devenues encore plus complexes. Il s'agit d'un domaine juridique en grande partie nouveau, avec de nombreuses questions nouvelles qui doivent être clarifiées. Certes, le BFEH n'est pas seul responsable de la mise en œuvre de la CDPH dans tous les domaines. Cela relève également des départements dans leurs domaines de compétence respectifs. L'expérience des dix dernières années montre toutefois que, si ces derniers disposent de l'expertise dans leurs domaines juridiques, leur expertise ne s'étend pas spécifiquement aux conséquences possibles pour les personnes en situation de handicap. Il est indispensable que le BFEH dispose de ressources suffisantes pour assumer et mettre à disposition des départements l'expertise spécifique relative aux droits des personnes en situation de handicap.

Revendication

- **Le BFEH doit devenir un office fédéral** via une adaptation de l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur
- **Les ressources du BFEH doivent être augmentées** afin qu'il puisse assumer ses tâches liées à la mise en œuvre de la CDPH, notamment le soutien aux autres départements.

7. Brèves remarques sur les différentes dispositions de l'AP-LHand

L'AP-LHand doit, selon les propositions faites aux ch. 3 à 6, être remanié en profondeur. Si le Conseil fédéral décidait, malgré les critiques des organisations de personnes en situation de handicap, de poursuivre pour l'essentiel avec le présent projet, il faudrait tenir compte des propositions d'adaptation ci-dessous concernant certaines dispositions spécifiques. Du point de vue de notre organisation, la mise en œuvre des présentes propositions ne serait toutefois pas suffisante pour que la LHand révisée apporte une amélioration réelle dans la vie des personnes en situation de handicap en Suisse. Il s'agirait toujours d'une tentative de "rafistoler" par petites touches un projet de loi insuffisant, au lieu de le soumettre à la révision globale et conceptuelle nécessaire.

Article 1er , paragraphe 2

Dans sa version actuelle, l'art. 1 LHand (« but ») décrit à la fois le but (al. 1) et l'objet (al. 2) de la loi. Selon l'AP-LHand, le but de la loi doit rester inchangé. Ce but reprend la formulation de l'art. 8, al. 4 Cst. selon laquelle il s'agit d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées.

Selon l'al. 2 AP-LHand, les conditions-cadres fixées par la LHand doivent *désormais* faciliter la participation des personnes en situation de handicap à la vie en société *sur la base de l'égalité avec les autres*. En complément de la liste actuelle des domaines dans lesquels la participation est facilitée par la LHand, le logement (« dans le choix

de leur mode de logement ») ainsi que les prestations (« dans l'accès aux prestations de services ») doivent *désormais* être expressément mentionnés. Les remarques suivantes doivent être faites à ce sujet :

- Sur le fond, la mise en évidence de l'objectif d'une participation égale et autonome des personnes en situation de handicap dans l'article sur le but de la LHand est correcte. Cela découle d'une interprétation conforme à la CDPH du mandat législatif selon l'art. 8 al. 4 Cst. Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ont montré à quoi cela pouvait ressembler dans leurs « lois sur les droits des personnes handicapées », tout comme le canton du Valais dans sa loi sur les droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap.
- La formulation proposée semble toutefois trop peu réfléchie au regard de la CDPH et des exemples cantonaux mentionnés. Il manque le lien fondamental avec la réalisation des droits des personnes en situation de handicap. De plus, le choix des nouveaux domaines à mentionner n'est pas compréhensible. Il est difficile de savoir quelles dispositions de la LHand ou de l'AP-LHand contribueraient concrètement à permettre aux personnes en situation de handicap de choisir librement leur forme de logement. Est-ce la disposition relative aux immeubles d'habitation selon l'art. 3 let. c LHand qui reste inchangée, avec son seuil d'application élevé et largement inefficace de plus de 8 logements (voir à ce sujet le ch. 3.2) ? Ou s'agit-il des nouvelles propositions visant à protéger contre la discrimination lors du recours à des prestations de particuliers (voir à ce sujet notamment le ch. 4.2) ? Et pourquoi l'accès aux prestations est-il désormais expressément mentionné comme objectif (la LHand en vigueur couvre déjà les prestations, y compris celles fournies par des particuliers), mais pas l'accès aux transports publics et aux constructions ?

Position d'adoption

Art. 1 But

La présente loi a pour objet de réaliser les droits des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, en particulier

- a) d'assurer leur égalité en droit et de promouvoir leur égalité en fait ; ils doivent notamment être protégés contre toute forme de discrimination [voir le ch. 4.2 sur les questions de définition].
- b) de leur permettre de mener une vie autonome, d'en assumer la responsabilité et de favoriser leur inclusion dans la société.
- c) (d'introduire la reconnaissance et la promotion des langues des signes suisses).⁴⁵

Art. 1a Objet⁴⁶

⁴⁵ Si la section 3a proposée dans l'AP est maintenue.

⁴⁶ Inspiré du §2 al. 1 et 2 BRG BL.

¹ Cette loi contient les principes matériels, les droits subjectifs, les dispositions procédurales, les dispositions relatives aux obligations de droit objectif pour l'égalité et l'inclusion des personnes en situation de handicap (ainsi que des dispositions relatives à la reconnaissance et à la promotion de la langue des signes).

² Elle est complétée et concrétisée dans la législation fédérale par le biais de dispositions spécifiques pour les domaines de vie concernés. Celles-ci doivent être interprétées dans le sens de la présente loi.

Article 2

Selon l'art. 2 AP-LHand, la notion de « personne handicapée » serait adaptée (al. 1). En outre, le concept d'« aménagement raisonnable » serait désormais intégré et défini (al. 6). En revanche, la notion d'inégalité (art. 2 al. 2-5) resterait inchangée, tandis que celle de discrimination ne serait toujours pas définie dans la loi. Le maintien de cette double terminologie constitue l'un des plus gros défauts de l'avant-projet (voir à ce sujet le ch. 4.2). Seuls les propositions concernant les al. 1 et 6 sont abordés ci-après.

alinéa 1

Selon les explications de l'AP-LHand⁴⁷, l'art. 2, al. 1, doit modifier la définition de la "personne handicapée" et l'aligner sur la définition de la CDPH. La nouvelle définition doit exprimer plus précisément « l'interaction entre les conditions personnelles de la personne handicapée et les obstacles dans son environnement ».⁴⁸ L'adaptation est à approuver dans son principe, avec les remarques suivantes :

- En référence à la version française : les adjectifs proposés sont « physique » (doit remplacer "corporel" selon la LHand jusqu'à présent en vue d'une uniformisation avec la CDPH), « mentale » (LHand jusqu'à présent), « psychique » (LHand jusqu'à présent), « intellectuelle » (AP-LHand) et "sensorielle" (AP-LHand). « Intellectuel » est également utilisé à l'art. 1, al. 2, CDPH. Mais dans le sens de déficience « mentale », ou incapacité « mentale » selon la LHand jusqu'à présent et l'AP-LHand (c'est-à-dire dans le sens d'une diminution de l'intelligence⁴⁹). Par « mental », la CDPH entend « psychique ». Avec les termes « psychique » et « mental » utilisés jusqu'à présent, la LHand englobe déjà aujourd'hui les catégories « mental » et « intellectuel » selon la CDPH . Il est donc difficile de savoir à quoi se réfère le terme « intellectuel » dans cette version linguistique.
- En principe, la création de catégories sert à concrétiser la notion de handicap, elle est également conforme à la CDPH. Les explications relatives au projet de LHand devraient toutefois préciser clairement que les limites entre ces catégories sont floues. Par exemple, au-delà de la question de savoir si elles sont

⁴⁷ Explications relatives à l'AP, p. 21.

⁴⁸ Explications relatives à l'AP, p. 21.

⁴⁹ Il faut rappeler que l'intelligence et les instruments développés pour la mesurer sont en soi des constructions sociales.

plutôt de nature physique, psychique ou sensorielle, des conditions telles que l'autisme ou la dyslexie sont clairement des handicaps au sens de la LHand. En outre, le message devrait préciser que la question de l'origine de la déficience - p. ex. naissance, prédisposition génétique ou accident - n'est pas pertinente pour la définition du handicap selon la LHand. La notion englobe donc notamment les personnes présentant des déficiences liées à l'âge.

Position de la Commission

Art. 2, al. 1

Est considérée comme une personne handicapée au sens de la présente loi toute personne présentant une incapacité physique, mentale, psychique, intellectuelle ou sensorielle présumée durable, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

alinéa 6

La CDPH définit la notion de discrimination à l'article 2, paragraphe 3, qui couvre toutes les formes de discrimination, y compris le « refus d'aménagement raisonnable ». Selon l'article 2, paragraphe 4, les « aménagements raisonnables » sont « les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ».

Le terme « raisonnable » doit donc être compris comme « approprié » dans le sens de « adapté à la personne et à la situation concrète ». Selon le Comité CDPH, le caractère « raisonnable » des aménagements s'évalue après un examen du contexte, c'est-à-dire une analyse de la pertinence et de l'efficacité des aménagements et de l'objectif d'élimination de la discrimination dans le cas d'espèce.⁵⁰ Les aménagements raisonnables supposent l'établissement d'un dialogue avec la personne en situation de handicap. Les mesures doivent être développées en étroite collaboration avec la personne en situation de handicap. Cela correspond à une conception du handicap basée sur les droits de l'homme - par opposition à une conception médicale ou caritative du handicap. Après avoir vérifié l'adéquation des dispositions au cas concret - leur caractère approprié -, il convient dans un deuxième temps d'examiner la proportionnalité. L'article 2, paragraphe 4, de la CDPH exprime ce contrôle de proportionnalité par l'expression « pas de charge disproportionnée ou indue ». Il est important de noter qu'en dehors de cette référence dans l'art. 2, al. 4, la CDPH ne contient pas d'autre clause de proportionnalité.

Selon l'avant-projet, la LHand doit désormais intégrer et définir la notion d'aménagement raisonnable (voir à ce sujet le ch. 4.2.4). En soi, l'intégration de la

⁵⁰ Comité CDPH, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Éducation, N 28.

définition est judicieuse et mérite d'être saluée. Mais comme la systématique de la loi dans son ensemble, l'interaction des différentes dispositions entre elles n'a pas été suffisamment réfléchi. Il en résulte une construction qui n'est guère compréhensible. Dans ces conditions, il est peu probable que l'introduction du concept d'« aménagement raisonnable » dans la LHand conduise à un renforcement effectif de la protection des personnes en situation de handicap contre la discrimination. Afin de ne pas excéder le cadre d'une réponse à une consultation, nous nous contenterons ici d'esquisser quelques problèmes non résolus.

Contrairement à la CDPH, l'AP-LHand ne définit pas la notion de discrimination (voir ch. 4.2). Seul l'un de ses aspects, l'« aménagement raisonnable », y est décrit. La notion de discrimination selon la CDPH est très proche de la notion d'inégalité selon la LHand actuelle (art. 2 al. 2 LHand). Aujourd'hui déjà, il est possible, sur la base de la LHand, de procéder aux adaptations nécessaires pour éliminer une inégalité en lien avec des constructions, des installations, des transports publics ainsi que des prestations de la collectivité et des entreprises « concessionnaires » (art. 2 al. 2-5 LHand, en relation avec les art. 7 et 8 al. 1 et 2 LHand). L'adaptation n'est effectuée que si elle n'est pas « disproportionnée » par rapport aux intérêts en présence (art. 11 et 12 LHand).

- Quelle est la différence entre le système actuel, tel qu'il vient d'être décrit, et le nouveau système d'« aménagements raisonnables », qui ne s'appliquera toutefois qu'aux employeurs privés et aux prestataires privés de services accessibles au public (art. 6, al. 2, et 6a, al. 2, AP-LHand) ?
- Comment s'articulent les différentes règles de proportionnalité ? Concrètement : art. 2, al. 6, AP-LHand (« pas de charge disproportionnée ») ; art. 11 et 12 LHand ; art. 12a AP-LHand ?

Propositions d'adaptation

- **Renoncer à l'utilisation parallèle des notions d'inégalité et de discrimination,** ou opter pour l'une ou l'autre (ch. 4.2). Définir celle-ci au sens de la **notion de discrimination de la CDPH**, c'est-à-dire y compris le refus d'aménagement raisonnable.
- Renoncer à l'**ancrage multiple et inutile du principe de proportionnalité.**
- En lieu et place, formulation d'une disposition concrétisant le principe de proportionnalité. A cet égard, **il est possible de s'inspirer de la loi sur les droits des personnes en situation de handicap de Bâle-Campagne (BL).** Le §7 de cette loi spécifie les aspects à prendre en compte lors d'une pesée des intérêts, et ce en référence à trois catégories d'intérêts: les intérêts publics, les intérêts de la collectivité ou de personnes privées; les intérêts de la personne en situation de handicap concernée. Cette **règle de proportionnalité a également la question de savoir si un aménagement raisonnable doit être ordonné ou non dans un cas particulier.**

Article 3, point g

L'extension proposée du champ d'application est à saluer.

Article 5

Voir à ce sujet le ch. 4.1.

alinéa 1

L'article 5, al. 1, devrait être formulé de manière beaucoup plus concrète. Il devrait notamment exprimer plus clairement les obligations prévues à l'article 4, paragraphes 1 et 2 de la CDPH. Il faut notamment s'assurer que :

- les mesures soient conçues de manière à permettre aux personnes en situation de handicap de mener une vie aussi autonome que possible et d'en assumer la responsabilité. La conception des mesures ne doit pas avoir pour effet de maintenir l'isolement, la ségrégation, la stigmatisation ou d'autres formes de discrimination à l'égard des personnes en situation de handicap.
- les mesures ne reposent pas sur des idées préconçues concernant ce que les personnes en situation de handicap peuvent faire ou ne pas faire. Il convient de rappeler ici que, dans ses observations finales, le Comité CDPH a souligné avec inquiétude les stéréotypes et préjugés négatifs qui prévalent en Suisse.
- les mesures sont prises de manière continue et en utilisant tous les moyens disponibles. Le terme « continu » signifie que les mesures doivent être prises de manière répétée et régulière; il s'agit donc d'analyser et d'évaluer la situation à intervalles réguliers et de prendre les mesures nécessaires en conséquence. Cette expression reconnaît que les droits socio-économiques et culturels doivent être mis en œuvre progressivement afin de pouvoir être pleinement réalisés à terme. « Utiliser tous les moyens disponibles » doit être compris comme « dans les limites des ressources dont disposent la Confédération et les cantons ». Selon la CDPH, les ressources disponibles incluent celles qui peuvent être converties, c'est-à-dire qu'il peut y avoir une obligation de transférer des ressources utilisées d'une manière qui n'est pas conforme à la CDPH. Cela n'exclut pas que certaines ressources ne soient pas disponibles en raison d'autres priorités.
- la Confédération et les cantons justifient les mesures qu'ils ont choisies, notamment en ce qui concerne les priorités. En outre, un calendrier doit être fixé avec des étapes pour l'adoption et la mise en œuvre des mesures. L'avancement des mesures doit pouvoir être évalué à l'aide de mécanismes de contrôle. Enfin, des ressources doivent être disponibles pour l'adoption et la mise en œuvre des mesures. Le cas échéant, la planification requise peut également expliquer et justifier l'absence de mesures; elle sera prise en compte par le tribunal ou l'autorité administrative lorsqu'il s'agira de déterminer, au cas par cas, dans quelle mesure la collectivité peut être contrainte d'éliminer une discrimination.
-

ro osition d ada tation

Al. 1

La Confédération et les cantons sont tenus de prendre toutes les mesures législatives, politiques et administratives nécessaires pour atteindre le but de la présente loi, tel que défini à l'article 1, indépendamment des contestations individuelles.

Alinéa 1a

Les mesures doivent correspondre à la réalité des personnes en situation de handicap. Elles doivent être conçues de manière à leur permettre de mener une vie aussi autonome que possible et d'en assumer la responsabilité.

Alinéa 1c

La Confédération et les cantons doivent prendre les mesures nécessaires de manière continue et en utilisant tous les moyens disponibles, y compris la réaffectation des ressources.

Alinéa 1d

Ils justifient les mesures choisies, adoptent un calendrier, fixent des étapes, définissent des mécanismes de contrôle et mettent les ressources à disposition.

alinéa 1^{bis}

L'inscription, dans la loi, de l'obligation de faire participer les organisations de personnes en situation de handicap est à **saluer** (cf. ch. 6.1). Toutefois, bien que la proposition de l'art. 5, al. 1,^{bis} AP-LHand s'inspire de l'art. 4, al. 3, CDPH, il manque des indications centrales sur les exigences posée par la CDPH quant à l'implication des organisations de personnes en situation de handicap.

ro osition d ada tation

Alinéa 1^{bis} a

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures législatives, administratives ou autres susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur les droits des personnes en situation de handicap, la Confédération et les cantons consultent étroitement les personnes en situation de handicap par le biais des organisations qui les représentent et les font participer activement.

Alinéa 1^{bis} b

Ils veillent à ce que la consultation et la participation aient lieu à un stade précoce, lorsque toutes les options sont encore ouvertes et qu'une participation effective peut avoir lieu.

Alinéa 1^{bis} c

Ils garantissent leur accès aux informations pertinentes, notamment par des mesures de soutien et d'adaptation appropriées. Ils informent les organisations consultées et impliquées du résultat du processus.

Alinéa 1^{bis} d

Ils indemnisent les organisations représentant les personnes en situation de handicap pour leur consultation et leur participation.

Article 6

alinéa 1

Voir à ce sujet le ch. 4.2.2.

La volonté derrière la proposition de révision est de renforcer la protection contre la discrimination lors de l'utilisation prestations accessibles au public fournies par des particuliers. Comme nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises dans cette prise de position, il va de soi que cet objectif est important et pleinement soutenu par notre organisation ! Mais les propositions de l'AP-LHand ont pour conséquence de compliquer encore plus la conception de la LHand, erronée depuis le début. Cela conduira à une grande insécurité juridique. Dans ce contexte, il est peu probable que les tribunaux et les autorités développent une pratique qui contribue réellement à la participation égale et autonome des personnes en situation de handicap à la vie en société.

alinéa 2

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6, alinéa 2, doit être modifié comme suit :

« Ils doivent procéder aux aménagements raisonnables pour prévenir, réduire ou éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. *Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'alinéa 1.* »

alinéa 3

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6, alinéa 3, doit être modifié comme suit :

« Les prestations de services qu'ils proposent sous une forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes handicapées, *faute de quoi il y a discrimination au sens de l'alinéa 1.* »

En outre, les remarques suivantes doivent être faites :

- Il est très positif que l'obligation de rendre accessibles les services offerts sous forme numérique concerne désormais aussi les particuliers.
- Il faut également saluer le fait que la loi (et non seulement l'ordonnance) mentionne l'obligation de respecter les normes informatiques internationales et nationales.
- La décision de renoncer à un renvoi dynamique aux normes dans la LHand est juste. Mais c'est au niveau de la loi, et non de l'ordonnance, qu'il convient de décrire le niveau minimal que les prestations doivent respecter pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes en situation de handicap, notamment en ce qui concerne l'intelligibilité de l'information.

- L'ordonnance doit faire expressément référence à la norme eCH-0059 et aux directives pour l'accessibilité aux contenus Web WCAG du World Wide Web Consortium W3C, reconnues au niveau international.
- Enfin, on peut douter que les deux domaines mentionnés dans le rapport explicatif, à savoir les contrats électronique (e-commerce) et les produits et services d'information, de communication et de transaction (produits et services TIC), soient suffisants pour garantir une utilisation réellement sans barrières des services nécessaires dans la vie quotidienne. Les références entre parenthèses « achats en ligne » et « produits TIC » indiquent une limitation intentionnelle à ces domaines. Cela ne permet pas d'exclure que des outils importants des banques et des assurances puissent en être exclus. Le message doit préciser que les outils de banque et d'assurance en ligne sont également visés.

Article 6a

alinéa 1

Voir à ce sujet le ch. 4.2.2 ainsi que 4.3.

alinéa 2

Voir à ce sujet le ch. 4.2.4.

Si la notion de discrimination est maintenue, l'article 6a, paragraphe 2, doit être modifié comme suit :

« Les employeurs doivent procéder aux aménagements raisonnables pour prévenir, réduire ou éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées. *Le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une discrimination au sens de l'alinéa 1.* »

Article 8

alinéa 3 et alinéa 4

Notre organisation ne peut que saluer et soutenir le fait que les fournisseurs privés de prestations accessibles au public puissent désormais être tenus de prévenir, réduire ou éliminer une discrimination au cas par cas. Il n'est toutefois pas certain que cette protection plus forte soit aussi efficace que voulu et qu'elle conduise à une amélioration effective de l'égalité effective des personnes en situation de handicap (voir à ce sujet le ch. 4.2 et les propositions qui y sont faites).

Article 8a

alinéa 1

L'art. 8a devrait exprimer l'obligation de l'employeur de continuer à employer, dans la mesure du possible, un travailleur dont le handicap est survenu en cours d'emploi (aménagement raisonnable en vue du maintien de l'emploi). Les formulations des alinéas 1 et 4 ne le garantissent pas suffisamment à l'heure actuelle.

alinéa 2

On ne comprend pas pourquoi l'AP-LHand ne contient pas de disposition analogue à l'art. 10 LEg. Celui-ci garantit une protection contre le licenciement dans le cas où la résiliation des rapports de travail par l'employeur sans motif justifié fait suite à une plainte interne à l'entreprise concernant une discrimination ou à la saisine de l'office de conciliation ou du tribunal par le travailleur. D'autres éléments de la protection contre le licenciement de la loi sur l'égalité, comme l'allègement du fardeau de la preuve dans la procédure, sont repris par le projet. Des différences injustifiables sont ainsi apportées au sein des groupes discriminés.

Alinéa 4

Voir alinéa 1

Article 9

Voir ch. 4.5.

Article 9 ter

L'ajout proposé est à saluer vivement, il est d'une importance capitale. Il doit également être étendu aux autres procédures prévues par la LHand.

Article 12a

Voir les remarques et propositions relatives à l'art. 2, al. 6.

En principe, il convient d'ajouter un alinéa supplémentaire à la/aux disposition(s) relative(s) à la proportionnalité. Cet alinéa doit garantir que les mesures et la planification que la collectivité ou le particulier a (ou n'a pas) prises pour protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination soient prises en compte dans la pesée des intérêts. Il s'agit ainsi d'éviter, compte tenu des expériences faites notamment dans les domaines des transports publics et de la construction, que 20 ans après l'entrée en vigueur d'une loi, il soit possible d'invoquer les coûts trop élevés d'une mesure pour justifier d'y renoncer. Et ce, bien que la prise en compte en temps utile de l'accessibilité dans le déroulement d'un processus permette d'éviter des adaptations ultérieures et coûteuses.

Articles 12b-12c et modification de la loi sur les langues selon II

Il est renvoyé à la prise de position de la Fédération suisse des sourds.

Article 13, alinéas 1 et 1^{bis}

Voir ch. 4.3.

Article 14

Voir ch. 4.4.

Article 20

L'adaptation proposée de l'art. 20 LHand est de nature purement cosmétique. Il faut plutôt profiter de la révision de la LHand pour poser les jalons de la mise en œuvre de l'art. 24 de la CDPH:

- En ce qui concerne les domaines de formation pour lesquels la Confédération est compétente (notamment les EPF et la formation professionnelle), les obligations de droit objectif de la Confédération doivent être fixées et concrétisées de manière contraignante dans la LHand.
- En ce qui concerne les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques, l'art. 30 de la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE, RS 414.20) doit être complété :

Position d'adaptation
Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE, RS 414.20)
Art. Conditions de l'accréditation institutionnelle
¹ L'accréditation d'institution est accordée aux conditions suivantes:
a. la haute école ou toute autre institution du domaine des hautes écoles dispose d'un système d'assurance de la qualité garantissant:
(5bis) la prise en compte de la protection des personnes en situation de handicap contre toute discrimination fondée sur leur handicap et la promotion de l'égalité des chances et l'égalité de fait entre les personnes en situation de handicap et les personnes non handicapées dans l'accomplissement de ses tâches.

Article 23

Voir à ce sujet le ch. 3.1.

Dans les réglementations subséquentes, qui doivent impérativement être intégrées à la révision pour garantir la mise en œuvre de cette loi dans le domaine des transports publics (à ce sujet, ch. 3.1), l'aspect de l'accessibilité pour les personnes avec une incapacité de la vue ou de l'ouïe doit être expressément intégré. Vingt ans de mise en œuvre de la LHand montrent que celui-ci est trop souvent oublié et que les gares, les arrêts et les systèmes d'information à la clientèle ne peuvent pas être utilisés de manière autonome par les personnes ayant une incapacité sensorielle. L'obligation de mettre à disposition des informations aux voyageurs selon le principe des deux sens doit être rendue visible en conséquence.

Inhalt Stellungnahme Teilrevision BehiG

1. Das Wesentliche in Kürze	3
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	4
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	6
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)	6
3.1.1 Frist nicht eingehalten	6
3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen	7
3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst	8
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	9
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	11
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	11
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung	12
4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG	12
4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich	13
4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze	14
4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen	15
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)	15
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)	16
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	17
4.5.1 Absatz 1	17
4.5.2 Absatz 2	19
4.5.3 Absatz 3	19
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)	19
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	19
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	19
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	20
6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht	21
6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen	21
6.2.3 Finanzierung nicht angepasst	22
6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung	22
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	23
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	23
7.1 Artikel 1, Absatz 2	24
7.2 Artikel 2	25
7.2.1 Absatz 1	25
7.2.2 Absatz 6	27

7.3	Artikel 3, Bst. g	29
7.4	Artikel 5	29
7.4.1	Absatz 1	29
7.4.2	Absatz 1bis	30
7.5	Artikel 6	31
7.5.1	Absatz 1	31
7.5.2	Absatz 2	31
7.5.3	Absatz 3	31
7.6	Artikel 6a	32
7.6.1	Absatz 1	32
7.6.2	Absatz 2	32
7.7	Artikel 8	32
7.7.1	Absatz 3 und Absatz 4	32
7.8	Artikel 8a	33
7.8.1	Absatz 1	33
7.8.2	Absatz 2	33
7.8.3	Absatz 4	33
7.9	Artikel 9	33
7.10	Artikel 9b	33
7.11	Artikel 12a	33
7.12	Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II	33
7.13	Artikel 13 Abs. 1 und 1bis	34
7.14	Artikel 14	34
7.15	Artikel 20	34
7.16	Artikel 23	34

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat anerkannt, dass das Behindertengleichstellungsgesetz BehiG überarbeitet werden muss und hat am 10. März 2023 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für eine Teilrevision des BehiGs zu erarbeiten. insieme Schweiz begrüsst dieses Vorhaben sehr, hat sich die Schweiz doch verpflichtet die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK; SR 0.109) umzusetzen.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die Realität von Menschen mit Behinderungen **nicht** verändern. Problematisch sind die zu enge Themenwahl (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, vgl. unten Ziff. 3), die Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall (vgl. unten Ziff. 4), zudem noch mit einem diesbezüglich untauglichen Vorschlag (vgl. unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum Verbandsbeschwerderecht würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen zudem deutlich verschlechtern (vgl. unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes (dazu Ziff. 5).

insieme Zürcher Oberland fordert den Bundesrat deshalb auf den vorliegenden Vorentwurf grundlegend zu überarbeiten. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen miteinbezogen werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine Verknüpfung der relevanten Rechtsgrundlagen und deren zielgerichtete Überarbeitung wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verankern, **müssen diese bei der Erarbeitung über die sie vertretenden Organisationen miteinbezogen werden** (vgl. dazu Ziff. 6.1). Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der nötigen Zeit und Sorgfalt anzupacken, gleichzeitig auch unter Berücksichtigung der politischen Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Verordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.⁴

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22 f.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12.

Handlungsbedarf auf Gesetzesebene.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Dienstleistungen verbessert und der Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der Revisionsbedarf des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch bei weitem nicht gerecht, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen werden.
- Die Revision ist breiter zu fassen, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die nötige Zeit zu investieren und es sind Menschen mit einer Behinderung und ihre Organisationen einzubeziehen.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte. Obschon die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrates in die richtige Richtung gehen und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Teilrevision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der thematische Fokus zu eng, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

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 sogar noch angepasst: Eine Anpassungsfrist von 20 Jahren erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als angemessen.¹¹

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:

Im Eisenbahnverkehr entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind lediglich 61 % der Stationen. Noch viel prekärer ist die Lage beim Busverkehr: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 6), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahnhaltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3

der gesetzlichen Frist lediglich 33 % der Bushaltestellen den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht weiterhin Handlungsbedarf.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als Überbrückungsmassnahme angebotene Shuttle-Dienst ist weder autonom noch – aufgrund der Voranmeldepflicht – spontan. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser Missstand ist so rasch wie möglich zu beheben und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den am ausführlichsten geregelten Bereich und einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt».¹⁷ Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein falsches Signal an die Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend unverständlich ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen.

¹³Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁷Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

Forderungen

Die BehiG-Revision soll punkto ÖV folgende Massnahmen vorsehen:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten
- Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.¹⁹

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²⁰ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG),

¹⁹ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²⁰ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

unterblieb beide Male.²¹ Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²² Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das **konzessionierte in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein **konzessioniertes in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VbÖV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

²¹ Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²² In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²³

Erschwerend kommen die hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten (9 Wohnungen und mehr) und Bauten mit Arbeitsplätzen (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁴

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der Begriff der Anlage gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁵ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁶

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁷ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit,

²³ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

²⁴ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁵ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁶ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33

²⁷ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m zu erweitern.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das Gesetz kaum noch zu verstehen ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine Korrektur im Einzelfall zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüessen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen unbedingt nötig.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen. Dies liegt bereits an der ungenügenden begrifflichen Konzeption des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht. Insgesamt resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Bekannt sind nur zwei Gerichtsurteile zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In

einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.²⁸

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption wird auch die begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) ins Leere laufen: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG²⁹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?
- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG).

²⁸ BehiG-Botschaft (Anm. 12), S. 1780.

²⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

Siehe auch die Erläuterungen:³⁰ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?

Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³¹ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

³⁰ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

Variante 2: Sollte nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüßen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen.»³². Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

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 sehen³³, dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüssen. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁴

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger objektivrechtlicher Verpflichtungen, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte 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, Mittelumrichtungen, Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgebende und weitere Anreize, einschliesslich Massnahmen, die speziell auf die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen mit Behinderungen abzielen.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel des VE-BehiG unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass

³³ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 86ff.

³⁴ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12 und 52 b.

Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bösartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüssen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüssen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die

bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁵ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Es wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapée peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere wird die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage befürwortet. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG symbolisch anerkannt. Es sind keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, welche das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Deshalb wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁶ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes³⁷ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können.³⁸ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend kritisierte auch der UNO-Ausschuss bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den mangelnden Einbezug von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf

³⁶ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

³⁷ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz.2.

³⁸ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 16.

Gesetze. Er empfahl, die Mechanismen zu stärken, um eine wirksame Konsultation unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.³⁹ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴⁰

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat der Bund bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴¹ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden keine Konsultationen und kein Einbezug statt.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen durchgeführt. Der Kanton Genf hat sogar mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch Expertise einbringen und dem Gesetz Legitimität verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist schlicht unverständlich, dass der Bund – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – seiner Verpflichtung aus der BRK bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch nicht nachkommt und ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

³⁹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 9 and 10.

⁴⁰ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴¹ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den

«invaliden» Personen zu helfen. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre 2000, mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das BehiG in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es verschiedene Themen, die in unterschiedlichen Rechtsgebieten verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet sind die Fragen, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴²

Schliesslich ist 2014 die BRK für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in sämtlichen Lebensbereichen aus und auf allen Ebenen des föderalen Staates. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre Expertise so aufzubauen und einzusetzen, dass sie in der Lage sind, ihre Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das EU-Recht darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das Rechtsgebiet, in dem

⁴² Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, grundlegend verändert. Seine Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG punktuell die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung finanziell zu unterstützen. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «Programmen» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit Finanzhilfen, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist nach wie vor ausschliesslich das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Es wird in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023 begrüsst, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht der Organisationen muss es auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Organisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die BRK-Anlaufstelle innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine Querschnittsmaterie: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EBGB gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können.

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

7.1 Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden soll *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetz»⁴³, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der *neu* zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor

⁴³ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)

Art. 1a Gegenstand

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

²Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

7.2 Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

7.2.1 Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁴⁴ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Mensch mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁴⁵ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische»

⁴⁴ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁴⁵ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen⁴⁶. Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁴⁷. Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken. Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellectuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.
- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe

⁴⁶ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁴⁷ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

7.2.2 Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Sie hält ausdrücklich fest. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «angemessen» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall⁴⁸. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung

⁴⁸ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

aufnehmen⁴⁹ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert. Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtgesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss oder nicht.

⁴⁹ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3: «angemessene Massnahmen» ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2: «angemessene Vorkehrungen», ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

7.3 Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüßen.

7.4 Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

7.4.1 Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.
- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.

- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

7.4.2 Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

7.5 Artikel 6

7.5.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

7.5.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.5.3 Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt*

eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und – Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

7.6 Artikel 6a

7.6.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

7.6.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.7 Artikel 8

7.7.1 Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden

können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

7.8 Artikel 8a

7.8.1 Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

7.8.2 Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

7.8.3 Absatz 4

Siehe Abs. 1

7.9 Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

7.10 Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung sehr zu begrüßen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

7.11 Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

7.12 Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

7.13 Artikel 13 Abs. 1 und 1bis

Siehe Ziff. 4.3.

7.14 Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

7.15 Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen:

- Mit Bezug auf diejenigen Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG verbindlich festgehalten und konkretisiert werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20)

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

- a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

7.16 Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im ZweiSinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.



An die Vorsteherin des EDI -
Eidgenössischen Departements des Inneren
Frau Elisabeth Baume-Schneider

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Schaffhausen, 05. April 2024

Stellungnahme zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

insieme Schaffhausen ist die Organisation die sich für Menschen mit einer geistigen Behinderung stark macht. Sie ist eine Unterorganisation von insieme Schweiz. Wir bedanken uns für die Gelegenheit, Stellung zur Vernehmlassung der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) nehmen zu dürfen. Beim BehiG handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substantiell angepasst werden. Die Anpassung ist jedoch mutlos und enttäuschend. Weder in Bezug auf die Teilhabe, geschweige denn in Bezug auf die Unterstützung von selbstbestimmten Leben von Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung erfährt das BehiG eine Stärkung. Teilweise würde der Vorentwurf des BehiG die Situation der Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung sogar verschlechtern. insieme Schweiz fordert, dass der Vorentwurf zur Teilrevision des BehiG zurückgenommen und unter dem Einbezug von Menschen mit Behinderung und ihren Organisationen überarbeitet wird.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Argumente prüfen.

Mit freundlichen Grüssen
insieme Schaffhausen

Regula Battistino
Präsidentin

Suanne Hertli
Sekretariat

Inhalt

1. Das Wesentliche in Kürze	1
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	2
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	4
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)	4
3.1.1 Frist nicht eingehalten	4
3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen	5
3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst	6
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	8
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	9
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	9
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung	10
4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG	10
4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich	11
4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze	12
4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen	13
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)	14
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)	15
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	15
4.5.1 Absatz 1	15
4.5.2 Absatz 2	17
4.5.3 Absatz 3	17
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)	17
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	17
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	17
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	19
6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht	19
6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen	19
6.2.3 Finanzierung nicht angepasst	20
6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung	20
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	21
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	22
7.1 Artikel 1, Absatz 2	22
7.2 Artikel 2	23
7.2.1 Absatz 1	23
7.2.2 Absatz 6	25

7.3	Artikel 3, Bst. g	27
7.4	Artikel 5	27
7.4.1	Absatz 1	27
7.4.2	Absatz 1bis	28
7.5	Artikel 6	29
7.5.1	Absatz 1	29
7.5.2	Absatz 2	29
7.5.3	Absatz 3	29
7.6	Artikel 6a	30
7.6.1	Absatz 1	30
7.6.2	Absatz 2	30
7.7	Artikel 8	31
7.7.1	Absatz 3 und Absatz 4	31
7.8	Artikel 8a	31
7.8.1	Absatz 1	31
7.8.2	Absatz 2	31
7.8.3	Absatz 4	31
7.9	Artikel 9	31
7.10	Artikel 9b	31
7.11	Artikel 12a	31
7.12	Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II	32
7.13	Artikel 13 Abs. 1 und 1bis	32
7.14	Artikel 14	32
7.15	Artikel 20	32
7.16	Artikel 23	33

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat anerkannt, dass das Behindertengleichstellungsgesetz BehiG überarbeitet werden muss und hat am 10. März 2023 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für eine Teilrevision des BehiGs zu erarbeiten. insieme Schweiz begrüsst dieses Vorhaben sehr, hat sich die Schweiz doch verpflichtet die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK; SR 0.109) umzusetzen.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die Realität von Menschen mit Behinderungen **nicht** verändern. Problematisch sind die zu enge Themenwahl (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, vgl. unten Ziff. 3), die Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall (vgl. unten Ziff. 4), zudem noch mit einem diesbezüglich untauglichen Vorschlag (vgl. unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum Verbandsbeschwerderecht würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen zudem deutlich verschlechtern (vgl. unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes (dazu Ziff. 5).

insieme Schaffhausen fordert den Bundesrat deshalb auf den vorliegenden Vorentwurf grundlegend zu überarbeiten. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen miteinbezogen werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine Verknüpfung der relevanten Rechtsgrundlagen und deren zielgerichtete Überarbeitung wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verankern, **müssen diese bei der Erarbeitung über die sie vertretenden Organisationen miteinbezogen werden** (vgl. dazu Ziff. 6.1). Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der nötigen Zeit und Sorgfalt anzupacken, gleichzeitig auch unter Berücksichtigung der politischen Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Ordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.⁴

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22 f.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12.

Handlungsbedarf auf Gesetzesebene.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Dienstleistungen verbessert und der Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der Revisionsbedarf des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch bei weitem nicht gerecht, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen werden.
- Die Revision ist breiter zu fassen, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die nötige Zeit zu investieren und es sind Menschen mit einer Behinderung und ihre Organisationen einzubeziehen.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte. Obschon die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrates in die richtige Richtung gehen und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Teilrevision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der thematische Fokus zu eng, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE- BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

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 sogar noch angepasst: Eine Anpassungsfrist von 20 Jahren erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als angemessen.¹¹

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:

Im Eisenbahnverkehr entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind lediglich 61 % der Stationen. Noch viel prekärer ist die Lage beim Busverkehr:

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 6), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahnhaltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3

Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist lediglich 33 % der Bushaltestellen den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht weiterhin Handlungsbedarf.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als Überbrückungsmassnahme angebotene Shuttle-Dienst ist weder autonom noch – aufgrund der Voranmeldepflicht – spontan. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser Missstand ist so rasch wie möglich zu beheben und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den am ausführlichsten geregelten Bereich und einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt».¹⁷ Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein falsches Signal an die Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend unverständlich ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen.

¹³Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

Forderungen

Die BehiG-Revision soll punkto ÖV folgende Massnahmen vorsehen:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten
- Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.¹⁹

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²⁰ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1

¹⁹ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit. e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²⁰ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²¹ Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²² Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957~~¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, ~~weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das ~~konzessionierte~~ **in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein ~~konzessioniertes~~ **in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

²¹ Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²² In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten. Heute gilt das BehiG für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²³

Erschwerend kommen die hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten (9 Wohnungen und mehr) und Bauten mit Arbeitsplätzen (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁴

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der Begriff der Anlage gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁵ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁶

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁷ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von

²³ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

²⁴ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁵ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁶ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33

²⁷ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m zu erweitern.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das Gesetz kaum noch zu verstehen ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine Korrektur im Einzelfall zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüessen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen unbedingt nötig.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen. Dies liegt bereits an der ungenügenden begrifflichen Konzeption des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnisgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht. Insgesamt resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Bekannt sind nur zwei Gerichtsurteile zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoß gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.²⁸

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption wird auch die begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) ins Leere laufen: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG²⁹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die

²⁸ BehiG-Botschaft (Anm. 12), S. 1780.

²⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?

- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³⁰ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?

Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³¹ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das

³⁰ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüßen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiseitigen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen.»³². Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 GlG der Fall ist. Diese Anpassung ist angesichts der schwerwiegenden Probleme, mit welchen sich Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sehen³³, dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁴

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger objektivrechtlicher Verpflichtungen, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt von Menschen mit Behinderungen, die

³³ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 86ff.

³⁴ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12 und 52 b.

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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel des VE-BehiG unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bössartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüssen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüssen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation,

des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁵ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Es wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapée peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere wird die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage befürwortet. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG symbolisch anerkannt. Es sind keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, welche das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Deshalb wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁶ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes³⁷ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können.³⁸ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend kritisierte auch der UNO-Ausschuss bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den mangelnden Einbezug von Menschen mit Behinderungen

³⁶ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

³⁷ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz.2.

³⁸ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 16.

über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er empfahl, die Mechanismen zu stärken, um eine wirksame Konsultation unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.³⁹ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴⁰

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat der Bund bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴¹ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden keine Konsultationen und kein Einbezug statt.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen durchgeführt. Der Kanton Genf hat sogar mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch Expertise einbringen und dem Gesetz Legitimität verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist schlicht unverständlich, dass der Bund – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – seiner Verpflichtung aus der BRK bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch nicht nachkommt und ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Beizug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1 bis).

³⁹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 9 and 10.

⁴⁰ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴¹ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den

«invaliden» Personen zu helfen. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre 2000, mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das BehiG in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es verschiedene Themen, die in unterschiedlichen Rechtsgebieten verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet sind die Fragen, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴²

Schliesslich ist 2014 die BRK für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in sämtlichen Lebensbereichen aus und auf allen Ebenen des föderalen Staates. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre Expertise so aufzubauen und einzusetzen, dass sie in der Lage sind, ihre Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das EU-Recht darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des

⁴² Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, grundlegend verändert. Seine Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG punktuell die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung finanziell zu unterstützen. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «Programmen» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit Finanzhilfen, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist nach wie vor ausschliesslich das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Es wird in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023 begrüsst, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht der Organisationen muss es auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Organisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die BRK-Anlaufstelle innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine Querschnittsmaterie: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EBGB gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können.

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

7.1 Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden soll *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetze»⁴³, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der *neu* zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist

⁴³ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)

Art. 1a Gegenstand

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

²Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

7.2 Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

7.2.1 Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁴⁴ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Mensch mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit

⁴⁴ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁴⁵ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen⁴⁶. Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁴⁷. Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken. Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.
- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellectuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.

⁴⁵ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁴⁶ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁴⁷ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

7.2.2 Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Sie hält ausdrücklich fest. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «angemessen» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall⁴⁸. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung.

⁴⁸ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁴⁹ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert. Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

⁴⁹ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3: «angemessene Massnahmen» ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2: «angemessene Vorkehrungen», ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss oder nicht.

7.3 Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüßen.

7.4 Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

7.4.1 Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.
- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen

der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.

- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

7.4.2 Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

7.5 Artikel 6**7.5.1 Absatz 1**

Siehe dazu Ziff. 4.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

7.5.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.5.3 Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und – Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

7.6 Artikel 6a

7.6.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

7.6.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.7 Artikel 8

7.7.1 Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

7.8 Artikel 8a

7.8.1 Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

7.8.2 Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

7.8.3 Absatz 4

Siehe Abs. 1

7.9 Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

7.10 Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung sehr zu begrüßen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

7.11 Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden,

dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

7.12 Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

7.13 Artikel 13 Abs. 1 und 1bis

Siehe Ziff. 4.3.

7.14 Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

7.15 Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen:

- Mit Bezug auf diejenigen Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG verbindlich festgehalten und konkretisiert werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und - koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20)

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

7.16 Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im ZweiSinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Kontakt für Rückfragen
Simone Leuenberger
031 390 39 49

simone.leuenberger@agile.ch

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
CH-3000 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 4. April 2024

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)

Sehr geehrter Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben am 8. Dezember 2023 das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG) eröffnet. InVIEdual vertritt die Interessen von Menschen mit Behinderungen, die Assistent_innen anstellen. Wir konzentrieren uns deshalb in unserer Stellungnahme auf die Bestimmungen, die Assistenznehmende betreffen und lehnen uns grossmehrheitlich an die Stellungnahme von Agile an.

Allgemeine Bemerkungen

InVIEdual begrüsst eine Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes. Während den 20 Jahren seit des Inkrafttretens ist viel passiert. So hat die Schweiz zum Beispiel die [UNO-Behindertenrechtskonvention \(UNO-BRK\)](#) ratifiziert. Im Jahr 2022 hat der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen [Abschliessenden Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz](#) auf den grossen Handlungsbedarf hingewiesen. Die vorliegende Teilrevision nimmt diese Kritik aber kaum auf.

Für viele Menschen mit Behinderungen ist ein selbstbestimmtes Leben in einer inklusiven Gesellschaft respektive eine volle und wirksame gesellschaftliche Teilhabe weiterhin nicht möglich und wird auch mit dieser Teilrevision nicht ermöglicht werden. Wir erwarten deshalb vom Bundesrat eine umfassende Überarbeitung des Behindertengleichstellungsgesetzes und fordern eine grundlegende, an die UNO-BRK und an weitere Menschen- und Grundrechte angepasste konzeptionelle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren, einschliesslich Organisationen von Menschen mit Behinderungen.

Dabei müssen auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere beim IVG und beim IFEG). Der Schutz der Menschen- und Grundrechte von Menschen mit

Behinderungen in den verschiedenen Lebensbereichen wird ohne eine solche Verknüpfung und über-greifende Herangehensweise weitgehend wirkungslos bleiben.

InVIEduale weist deshalb den vorliegenden Entwurf zur vollständigen Überarbeitung zurück.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Im Folgenden gehen wir kurz auf einzelne Artikel ein, bei welchen wir besonderen Anpassungsbedarf sehen. Wie oben erwähnt, erachten wir jedoch eine grundlegende konzeptionelle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs als dringend erforderlich, damit die Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen tatsächlich verbessert werden kann.

Zweck (Art. 1, Abs. 2)

InVIEduale begrüsst die Erweiterung des Zweckartikels auf die Wahl der Wohnform. Selbst zu entscheiden, wie und mit wem jemand leben will, ist zentral für die individuelle Lebensgestaltung, die Selbstbestimmung und schlussendlich die Teilhabe. Ein Hinweis im Zweckartikel genügt aber nicht. Es braucht darüber hinaus klare Grundlagen und Unterstützungssysteme, um Menschen mit Behinderungen die freie Wohnform tatsächlich zu ermöglichen.

Die freie Wahl der Wohnform heisst, dass Menschen mit Behinderungen die dafür nötige Unterstützung erhalten. Diese muss – anders als in Institutionen üblich – ortsunabhängig erfolgen und von den Nutzer_innen gesteuert werden können. Wir verweisen an dieser Stelle auf unser [Positionspapier zu persönlicher Assistenz](#) gemäss UNO-BRK.

Menschen mit Behinderungen, die auf Unterstützung angewiesen sind, nützen barrierefreie Zugänge und gleiche Rechte nichts, solange sie ihre Unterstützung nicht selbst gestalten können. Zentral für die freie Wohnform ist, dass Menschen mit Behinderungen die ihrem behinderungsbedingten Bedarf entsprechende Form der Unterstützung frei wählen können. Dies gilt insbesondere für das Wohnen in den eigenen vier Wänden. Mit Blick auf die gesamte Teilrevision des BehiG geht die Unterstützung aber über den Bereich «Wohnen» hinaus. Unterstützung brauchen Menschen mit Behinderungen auch in allen anderen Bereichen wie zum Beispiel Arbeit, Freizeit, politische Teilhabe, Familie, Gesundheitsversorgung usw.

Wir fordern deshalb die gesetzliche Verankerung von persönlicher Assistenz für alle Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und Lebenslagen auf Bundesebene. Dafür sind entsprechende finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen, was eine Umverteilung der bisherigen Finanzströme notwendig macht: Die veraltete Bestimmung, wonach «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.» [IFEG Art. 2](#), ist zu streichen und das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen gemäss UNO-BRK zu überarbeiten. Dazu gehört auch die vom UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen geforderte Deinstitutionalisierungsstrategie. Die freiwerdenden finanziellen Mittel sind für die persönliche Assistenz für Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen einzusetzen.

Bauen (Art. 3)

Im Baubereich soll das BehiG nicht geändert werden. InVIEduale bedauert dies. Insbesondere für Wohngebäuden muss der Geltungsbereich unbedingt ausgeweitet werden. Nur so haben Menschen mit Behinderungen die Chance selbstbestimmt in einer hindernisfreien Wohnung zu leben. Ohne Zugang zu bezahlbaren, hindernisfreien Wohnungen bleibt selbstbestimmtes Leben mit persönlicher Assistenz zum Vornherein unmöglich.

InVIEduel fordert deshalb den Geltungsbereich des BehiG im Baubereich auf bestehende Bauten und Anlagen, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation und auf Wohnbauten ab vier Wohnungen zu erweitern. Darüber hinaus sind Mietzinszuschüsse für hindernisfreie Neubauten für Menschen mit Behinderungen zur Verfügung zu stellen.

Übrige Artikel und fehlende Bestimmungen

Für die übrigen Artikel und die fehlenden Bestimmungen verweisen wir auf die Stellungnahme von Agile. Besonders wichtig sind InVIEduel die Ausführungen zum Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (Art. 9), den Einbezug von Menschen mit Behinderungen (Art. 5 Abs. 1^{bis}) und die Finanzierung der Behindertenorganisationen.

Abschliessend weisen wir nochmals mit Nachdruck darauf hin, dass wir es nicht als zielführend erachten, am vorgelegten Gesetzesentwurf anzuknüpfen und lediglich einzelne Formulierungen zu korrigieren oder zu ergänzen. Der Gesetzesentwurf bedarf einer grundlegenden und umfassenden konzeptionellen Überarbeitung in enger Zusammenarbeit mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Dürfen wir Sie bitten uns bei zukünftigen Vernehmlassungen im Zusammenhang mit Assistenz und/oder Arbeitsverhältnissen in Privathaushalten auf die Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden zu nehmen? Besten Dank!

Freundliche Grüsse



Emmanuelle Chaudet-Julien
Co-Präsidentin



Gian Andrea Kollegger
Co-Präsident



Simone Leuenberger
Geschäftsleiterin

InVIEduel – Menschen mit Behinderungen stellen Assistent_innen an nimmt die Interessen wahr von Menschen mit Behinderungen, die mit Assistenz leben. Als Expert_innen in eigener Sache reden wir überall dort mit und werden einbezogen, wo es um Arbeitsverhältnisse und Arbeit von persönlicher Assistenz geht.

Der Verein ist eine Initiative von Menschen mit Behinderungen, die mit Assistenz leben und wird finanziell und personell unterstützt von [Agile](#) Die Organisationen von Menschen mit Behinderungen. Weitere Informationen unter www.inviedual.ch.

Kontakt für Rückfragen
Susanne Gutbrod
031 971 04 81
geschaeftsleitung@kbk.ch

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
CH-3000 Bern
Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 5. April 2024

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zum Vernehmlassungsverfahren bezüglich der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG).

Sie haben am 8. Dezember 2023 das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG) eröffnet. Die Kantonale Behindertenkonferenz (kbk Bern) vertritt 55 Mitgliederorganisationen und Einzelmitglieder, die die Interessen von Menschen mit Behinderungen vertreten. Wir unterstützen die Stellungnahmen von Agile, Pro Infirmis und Inclusion Handicap.

Allgemeine Bemerkungen

Die kbk Bern begrüsst eine Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes.

Im Jahr 2022 hat der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf den grossen Handlungsbedarf (nachfolgend im Text) hingewiesen. Die vorliegende Teilrevision nimmt diese Kritik aber kaum auf.

Für viele Menschen mit Behinderungen ist ein selbstbestimmtes Leben in einer inklusiven Gesellschaft, respektive eine volle und wirksame gesellschaftliche Teilhabe weiterhin nicht möglich und wird auch mit dieser Teilrevision nicht ermöglicht werden. Wir erwarten deshalb vom Bundesrat eine umfassende Überarbeitung des Behindertengleichstellungsgesetzes und fordern eine grundlegende, an die UNO-BRK und an weitere Menschen- und Grundrechte angepasste konzeptionelle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren, einschliesslich Organisationen von Menschen mit Behinderungen.

Dabei müssen auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden:

- im **Baubereich**, wo eine klar angezeigte Verschärfung der Regelungen nötig wäre, um eine Wirkung der Vorschriften zu Gunsten der Inklusion hervorzubringen.

Terminologische n assungen Es ist zu begrüessen, dass der Begriff «Behinderte:r» durch den Terminus «Mensch mit Behinderung» ersetzt werden soll. Als französischer Begriff soll konsequent die Form «personne en situation de handicap» verwendet werden. Analog ist als italienischer Begriff «persona in situazione di handicap» zu verwenden: Diese Begriffe sollen in der Konsequenz ebenfalls in den Gesetzstiteln in DE/FR/IT zur Anwendung kommen.



kantonale behindertenkonferenz bern

Definition Diskriminierung und Unterschied zu Benachteiligung Im Vorentwurf steht das Thema Diskriminierung im Zentrum. Es fehlt aber eine Definition, was unter diesem Begriff genau zu verstehen ist und wie er sich vom Begriff der Benachteiligung abgrenzt. Nur in Art. 2 Bst. d der bestehenden BehiV findet eine Annäherung an den Begriff Diskriminierung statt. Es bietet sich an, diese Lücke in Art. 2 Ve-BehiG in Anlehnung an die Begriffsbestimmung aus Art. 2 UN-BRK zu schliessen. – Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird eine Unterscheidung von direkter und indirekter Diskriminierung vorgenommen, ohne dass eine grundlegende Definition von Diskriminierung vorliegt. Dies führt zu zusätzlicher Rechtsunsicherheit.

Inklusion wird durch unkonkrete Diskriminierungsbegriffe und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zusätzlich erschwert. Damit übernimmt der Bundesrat nicht seine Verantwortung, die Richtlinien für eine inklusive Gesellschaft zu stellen. Dabei bestehen Parameter und Richtwerte für verschiedene Bereiche, die erwiesenermassen Barrieren abbauen und Inklusion ermöglichen. Ein Verzicht darauf, in den Bereichen Arbeit und Dienstleistungen wirkungsvolle Leitplanken gesetzlich zu verankern, bedeutet, dass sich Menschen mit Behinderungen ihren Platz dort erkämpfen müssen. Ein wesentlicher Fortschritt für die Inklusion ist aus Sicht der k b k Bern auf diesem Weg nicht zu erwarten.

In den Bereichen, in welchen bereits solche Parameter bestehen, wurde es verpasst, diese aufgrund der gemachten Erfahrungen anzupassen: Dies zeigt sich ebenfalls in Bezug auf die **autonome, spontane und flächendeckende Nutzung des ÖV** durch Menschen mit Behinderung. Nach Ablauf der bisherigen klaren, aber verfehlten Frist fehlen nun verbindliche Vorgaben mit Fristen für alle Anbieter von öffentlichen Verkehrsmitteln, um dieses Ziel zu erreichen. Ergänzende Fahrdienste zum ÖV sind keine Alternative, sondern müssen klar als Ergänzung gesehen werden, die für gewisse Betroffene nichtsdestotrotz wichtig ist. Diese müssten entsprechend den Erkenntnissen einer wissenschaftlichen Studie dafür jedoch im BehiG verankert sein.

Ein konkret vorgeschriebener **Einbezug von Menschen mit Behinderungen** und der vertretenden Organisationen bei allen Elementen der Verwirklichung des Abbaus von Benachteiligungen fehlt. Stattdessen wird mit der Änderung beim Verbandsbeschwerderecht der dadurch oft nötige korrektive Eingriff noch erschwert.

Der Schutz der Menschen- und Grundrechte von Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Lebensbereichen wird ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise weitgehend wirkungslos bleiben.

Die k b k Bern weisst deshalb den vorliegenden Entwurf zur vollständigen Überarbeitung zurück.

Bemerkungen zur Erweiterung von Art. 1, Abs. 2

Die k b k Bern begrüsst die Erweiterung des Zweckartikels auf die Wahl der Wohnform. Selbst zu entscheiden, wie und mit wem jemand leben will, ist zentral für die individuelle Lebensgestaltung, die Selbstbestimmung und schlussendlich die Teilhabe. Ein Hinweis im Zweckartikel genügt aber nicht. Es braucht darüber hinaus klare Grundlagen und Unterstützungssysteme, um Menschen mit Behinderungen die freie Wohnform tatsächlich zu ermöglichen.

Die freie Wahl der Wohnform heisst, dass Menschen mit Behinderungen die dafür nötige Unterstützung erhalten. Diese muss – anders als in Institutionen üblich – ortsunabhängig erfolgen und von den Nutzer:innen gesteuert werden können.

Menschen mit Behinderungen, die auf Unterstützung angewiesen sind, nützen barrierefreie Zugänge und gleiche Rechte nichts, solange sie ihre Unterstützung nicht selbst gestalten können. Zentral für die freie Wohnform ist, dass Menschen mit Behinderungen, die ihrem behinderungsbedingten Bedarf entsprechende Form der Unterstützung frei wählen können. Dies gilt insbesondere für das Wohnen in den eigenen vier Wänden. Mit Blick auf die gesamte Teilrevision des BehiG geht die Unterstützung aber über den Bereich «Wohnen» hinaus. Unterstützung brauchen Menschen mit Behinderungen auch in allen anderen Bereichen wie zum Beispiel Arbeit, Freizeit, politische Teilhabe, Familie, Gesundheitsversorgung usw.

Wir fordern deshalb die gesetzliche Verankerung von persönlicher Assistenz für alle Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und Lebenslagen auf Bundesebene. Dafür sind entsprechende finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen, was eine Umverteilung der bisherigen Finanzströme notwendig macht: Die veraltete Bestimmung, wonach «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.» IFEG Art. 2, ist zu streichen und das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen gemäss UNO-BRK zu überarbeiten. Dazu gehört auch die vom UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen geforderte Deinstitutionalisierungsstrategie. Die freiwerdenden finanziellen Mittel sind für die persönliche Assistenz für Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen einzusetzen.

-

Inhaltsverzeichnis

1.	Das Wesentliche in Kürze	6
2.	Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	6
3.	Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater.....	8
3.1	Beurteilung der Grundzüge der Vorlage	9
3.2	Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG).....	11
3.2.1	Frist nicht eingehalten	11
3.2.2	Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen	12
3.2.3	Korrektur Geltungsbereich verpasst	13
3.3	Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	15
4.	Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	16
4.1	Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	17
4.2	Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)	18
4.2.1	Fehlerhafte Konzeption des BehiG	18
4.2.2	Begriffliche Anpassung erforderlich	18
4.2.3	Zwei mögliche Lösungsansätze	20
4.2.4	Zu den angemessenen Vorkehrungen.....	21
4.3	Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)	21
4.4	Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG).....	22
4.5	Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	23
4.5.1	4.5.1 Absatz 1	23
4.5.2	Absatz 2	24
4.5.3	Absatz 3	24
5.	Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG).....	24
6.	Stärkung der Institutionen und Organisationen	25
6.1	Einbezug der Behindertenorganisationen	25
6.2	Finanzierung der Behindertenorganisationen	26
6.2.1	Grundlage im Invalidenversicherungsrecht	26
6.2.2	Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen.....	26
6.2.3	Finanzierung nicht angepasst.....	27
6.2.4	Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung	28
6.3	Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	28
7.	Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG.....	29
7.1	Artikel 1, Absatz 2	29
7.2	Artikel 2.....	31
7.2.1	Absatz 1	31
7.2.2	Absatz 6	33
7.3	Artikel 3, Bst. g	35
7.4	Artikel 5.....	35



kantonale behindertenkonferenz bern

7.4.1	Absatz 1	35
7.4.2	Absatz 1bis	36
7.5	Artikel 6.....	37
7.5.1	Absatz 1	37
7.5.2	Absatz 2	37
7.5.3	Absatz 3	37
7.6	Artikel 6a.....	38
7.6.1	Absatz 1	38
7.6.2	Absatz 2	38
7.7	Artikel 8.....	38
7.7.1	Absatz 3 und Absatz 4	38
7.8	Artikel 8a.....	38
7.8.1	Absatz 1	38
7.8.2	Absatz 2	38
7.8.3	Absatz 4	38
7.9	Artikel 9.....	39
7.10	Artikel 9b	39
7.11	Artikel 12a	39
7.12	Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II	39
7.13	Artikel 13 Abs. 1 und 1 ^{bis}	39
7.14	Artikel 14	39
7.15	Artikel 20	39
7.16	Artikel 23	40

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat **anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss**. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das **begrüssst und unterstützt** die kbk Bern sehr.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die **Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern**. Problematisch sind insbesondere die **zu enge Themenwahl** (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die **Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall** (unten Ziff. 0), zudem noch mit einem **diesbezüglich untauglichen Vorschlag** (unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum **Verbandsbeschwerderecht** würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar **deutlich verschlechtern** (unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter **keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen**, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die **Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes** (dazu Ziff. 5).

Es ist nötig und sinnvoll, den **Entwurf grundlegend zu überarbeiten**. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen **miteinbezogen werden** (dazu Ziff. 6.1). Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der **nötigen Zeit und Sorgfalt** anzupacken, gleichzeitig auch **unter Berücksichtigung der politischen Aktualität**: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inklusions-Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK **besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK** (Rz. 7). Entsprechend emp-

fielt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Verordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die **Bundesverfassung** (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die **Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV** als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – **BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück**. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.**⁴

Entsprechend empfahl der **UNO-Ausschuss** der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der **Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht**.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht **Handlungsbedarf auf Gesetzesebene**.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der **Zugang zu Dienstleistungen** verbessert und der **Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis**, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt**.⁸ Eine Anpassung des Schweizer

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22 f.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der **Revisionsbedarf** des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende **Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf**, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch **bei weitem nicht gerecht**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen werden.
- Die Revision ist breiter zu fassen, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die nötige Zeit zu investieren und es sind die Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die **BRK** umfasst alle Lebensbereiche und verlangt **tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft**. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ **verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte**. Obschon die **«Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026»** des Bundesrates in die **richtige Richtung gehen** und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). **Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross**. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.2) und Bau (Ziff. 3.3) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

Mit einem Verbot der Diskriminierung und der Reduzierung von Benachteiligungen in der Arbeitswelt will der Bundesrat Hürden abbauen. Darüber hinaus sollte es aber auch um die Förderung von Arbeitsstellen für Menschen mit Behinderung im allgemeinen Arbeitsmarkt und die notwendige Unterstützung gehen. Dieser Aspekt ist im Vorentwurf nicht berücksichtigt. Hier bedarf es zwingend einer Nachbesserung.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 5), Ziff. 8c.

Fehlt die begleitende Förderung an der Schnittstelle allgemeiner – ergänzender Arbeitsmarkt, sind die Wirkungsmöglichkeiten des vorgesehenen Konzepts der angemessenen Vorkehrungen für den allgemeinen Arbeitsmarkt nur beschränkt vorhanden.

Die Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen allgemeinem und ergänzendem Arbeitsmarkt ist entscheidend für eine gelingende Arbeitsintegration. Es braucht im Gesetzesentwurf unterstützende Massnahmen, dass Menschen mit Behinderung der Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglicht wird. Aber eben auch Unterstützungsleistungen für Arbeitgeber:innen, damit für sie die Anstellung von Menschen mit Behinderung attraktiv wird. – Ansätze einer pragmatisch ausgerichteten Förderung der Arbeitsintegration existieren bereits, wie das Beispiel der Kantone BS/BL zeigt

Die Vorlage strebt für Arbeitsverhältnisse sowie für Dienstleistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot an. Nicht allgemein verpflichtende Massnahmen zu einzelnen Sachverhalten sollen die Durchsetzung garantieren. Vielmehr soll das im BehiG in Art. 11 Abs. 1 bereits in Ansätzen beschriebene Konzept der angemessenen Vorkehrungen nach Ansicht des Bundesrats ins Zentrum der Teilrevision gestellt werden. Der Kern

dieses Konzepts bildet ein Aushandlungsprozess zwischen Menschen mit Behinderung und Arbeitgeber:innen bzw. Dienstleister:innen. Angemessene Vorkehrungen für den konkreten Einzelfall sollen eine Diskriminierung vermeiden, aufheben oder Benachteiligungen verringern. Immer vorausgesetzt die zu treffende Vorkehrung ist im konkreten Fall angemessen und zumutbar. Falls sich die Parteien nicht einigen können, besteht die Möglichkeit, die Gerichte urteilen zu lassen.

Nach der Ankündigung des Bundesrats zur Behindertenpolitik im März 2023, dass Arbeitgebende verpflichtet werden sollten, zumutbare Massnahmen zu treffen, damit Mitarbeitende mit Behinderung gleichgestellt einer Arbeit nachgehen können, erstaunt der eingeschlagene Weg. Es wurde allgemein eher mit klaren Vorgaben bis hin zu einer Quotenregelung gerechnet als mit einem Konzept von angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall.

3.1 Beurteilung der Grundzüge der Vorlage

Ziel des BehiG ist gemäss Bundesrat die Förderung der Teilhabe von Menschen mit Behinderung am gesellschaftlichen Leben. Bislang sah es vor allem Massnahmen zur Zugänglichkeit der Infrastruktur vor.

«In Bezug auf die Chancengleichheit in der Arbeit und die Inanspruchnahme von Dienstleistungen nimmt das BehiG heute praktisch ausschliesslich die Gemeinwesen in die Pflicht.» (Erläuterungen, S. 8).

Chancengleichheit nicht zentrales Element des Gesetzesentwurfs. Gemäss Vorentwurf soll der Bund als Arbeitgeber in seinen Arbeitsverhältnissen neu verpflichtender für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderung sorgen bzw. ein inklusives Arbeitsumfeld gewährleisten. Dies soll aber nach Gesetzesentwurf nicht für private Arbeitgeber:innen gelten.

Ziel des Gesetzesentwurfs «Der Vorentwurf verzichtet darauf, eine entsprechende Pflicht für private Arbeitgeber einzuführen. Der Vorentwurf orientiert sich an der Ausweitung des Diskriminierungsverbots und sieht eine Verpflichtung vor, angemessene Vorkehrungen zur Beseitigung von Benachteiligungen im Einzelfall vorzunehmen.» (Erläuterungen, S.13).

Kompliziert wird das vorgeschlagene Konzept zusätzlich dadurch, dass eine möglicherweise zu ergreifende angemessene Vorkehrung nicht per se für alle Arbeitgeber:innen oder Dienstleister:innen

zumutbar ist und deshalb auch nicht zwingend für alle zur Anwendung kommen muss. Das kann von Fall zu Fall je nach vorzunehmender Interessenabwägung variieren.

Weshalb der Bundesrat im Vorentwurf keine Ansätze zu Anforderungen an ein inklusives Arbeitsumfeld bzw. an barrierefreie Dienstleistungen einbringt, ist nicht ersichtlich. Er delegiert das Feld der Lösungsfindung an Menschen mit Behinderung und Organisationen auf der einen Seite bzw. an die Wirtschaft auf der anderen Seite. Lässt sich zwischen den Protagonisten keine gemeinsame Sichtweise entwickeln, kann die Justiz zur Beurteilung von Diskriminierung, Benachteiligungen und über die Zumutbarkeit bzw. Angemessenheit von Vorkehrungen zur Aufhebung derselben angerufen werden. Stellungnahme Ve-BehiG I 15.03.2024 3/7

Der Kern des Gesetzesentwurfs ist die angemessene Vorkehrung Der Bundesrat beschreibt die Zusammenhänge des Konzepts folgendermassen: «(...) [Es] werden diejenigen geeigneten Anpassungen verlangt, deren Verweigerung angesichts des grossen Nutzens für die Begünstigten und der zumutbaren Belastung für die Verpflichteten sich vergleichbar wie eine Diskriminierung auswirken würde. (...) Stellen erforderliche Vorkehrungen eine unzumutbare oder unbillige Belastung dar, handelt es sich nicht um eine Diskriminierung, wenn der Arbeitgeber oder das betroffene Unternehmen darauf verzichtet, sie umzusetzen.» (Erläuterungen, S. 21) – Die Nicht-Umsetzung einer angemessenen Vorkehrung kann demnach grundsätzlich einer Diskriminierung gleichkommen, allerdings nur für den Fall, dass diese Vorkehrung für das betroffene Unternehmen zumutbar ist. Ist die Zumutbarkeit nicht gegeben, ist die Weigerung, eine Vorkehrung zur Aufhebung einer Benachteiligung umzusetzen, statthaft.

Die Ergreifung von angemessenen Vorkehrungen stellt nach den Erläuterungen des Bundesrats eine Aufforderung an Menschen mit Behinderung dar, mit den Verursacher:innen einer Benachteiligung Massnahmen zu identifizieren und die unbefriedigende Situation mit zumutbarem Aufwand zu verbessern. Für Unternehmen würde gemäss Bundesrat dadurch eine Chance entstehen, sich bei der Gewinnung und Förderung von Mitarbeitenden wie auch beim Ausbau und der Pflege des Kundenstamms besser aufzustellen.

Die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen ist gemäss Vorentwurf auch in Anlehnung an den im Arbeitsgesetz definierten, für Arbeitgeber:innen verpflichtenden Gesundheitsschutz den Arbeitnehmer:innen gegenüber zu verstehen. Allerdings mit einem nicht zu unterschätzenden Unterschied, denn für die Durchsetzung und den Vollzug des gesetzlich geregelten Gesundheitsschutzes nach Arbeitsrecht sind die kantonalen Arbeitsinspektorate zuständig, während sich für die Umsetzung der vorgesehenen Regelungen gemäss Ve-BehiG Arbeitgeber:innen mit Behinderung und Arbeitgeber:innen direkt gegenüberstehen (müssen).

Grundsatz der Verhältnismässigkeit Mit diesem in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz ist das Konzept der angemessenen Vorkehrung eng verknüpft. Die Pflicht, eine angemessene Vorkehrung – in concreto: geeignete Massnahmen zur Verringerung einer Benachteiligung – vorzunehmen, besteht nach Vorentwurf nur dann, wenn diese Massnahmen für Arbeitgeber:innen oder Dienstleister:innen zumutbar sind. Auf den Punkt gebracht: «Es ist mit anderen Worten im Einzelfall eine Abwägung des Interesses des behinderten Arbeitnehmers und des Arbeitgebers vorzunehmen. Dabei sind insbesondere den wirtschaftlichen und organisatorischen Interessen und Möglichkeiten des betroffenen Arbeitgebers Rechnung zu tragen.» (Erläuterungen, S. 13)

Abgrenzung angemessener Vorkehrungen von Massnahmen zur Förderung der beruflichen Integration. Die vom Bundesrat betonte Unterscheidung zwischen angemessenen Vorkehrungen zum Abbau von Benachteiligungen am Arbeitsplatz und der Förderung der beruflichen Integration von

Menschen mit Behinderung schafft eine künstliche Trennung von zwei direkt zusammenhängenden Parametern der Arbeitsintegration. Die in den Erläuterungen vorgebrachte Erklärung, wonach es bei der einen Ebene um individuelle Massnahmen zu Gunsten von IV-Berechtigten gehe, während bei der anderen Ebene die Reduzierung von Benachteiligungen im Arbeitsumfeld im Fokus stehen würde und deshalb kein integrierter Ansatz vorliege, erscheint konstruiert.

Stellungnahme Ve-BehiG I 15.03.2024 4/7

Indem der Gesetzesentwurf sich auf angemessene Vorkehrungen im Arbeitsumfeld beschränkt und diese von den Massnahmen der beruflichen Integration trennt, verpasst es der Bundesrat, die Schwelle zur verstärkten Arbeitsintegration in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu senken. Menschen mit Behinderung im ergänzenden Arbeitsmarkt können von angemessenen Vorkehrungen zur Verbesserung des Arbeitsumfelds im allgemeinen Arbeitsmarkt ohne direkte Anstellung kaum profitieren oder solche auch nur schon einfordern. Das Konzept der angemessenen Vorkehrungen wird gerade jenen Menschen mit Behinderung, die heute vom allgemeinen Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, am wenigsten nützen. Nur schon bei der Rekrutierung von Arbeitskräften werden Arbeitgeber:innen Überlegungen anstellen. Die ketzerische Frage drängt sich auf: Weshalb soll ein Unternehmen Menschen mit Behinderung ohne flankierende Massnahmen einstellen, wenn sich daraus potenziell Schwierigkeiten ergeben?

3.2 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

3.2.1 Frist nicht eingehalten

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, Billettausgabe, 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 sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20 Jahren** erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹¹

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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als **Überbrückungsmassnahme** angebotene **Shuttle-Dienst** ist **weder autonom noch** – aufgrund der Voranmeldepflicht – **spontan**. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser **Missstand** ist **so rasch wie möglich zu beheben** und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt** worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.2.2 Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁷. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

¹³ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

Forderungen

Die kbk Bern fordert, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht¹⁹:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.2.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch **verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren** (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²⁰

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese **Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt** worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²¹ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur

¹⁹ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

²⁰ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²¹ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²² Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers²³. Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das ~~konzessionierte~~ **in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein ~~konzessioniertes~~ **in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

²² Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²³ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

3.3 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Die kbk Bern bedauert dies. Insbesondere für Wohngebäude muss der Geltungsbereich unbedingt ausgeweitet werden. Nur so haben Menschen mit Behinderungen die Chance selbstbestimmt in einer hindernisfreien Wohnung zu leben. Ohne Zugang zu bezahlbaren, hindernisfreien Wohnungen bleibt selbstbestimmtes Leben zum Vornherein unmöglich. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²⁴

Die kbk Bern fordert deshalb den Geltungsbereich des BehiG im Baubereich auf bestehende Bauten und Anlagen, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation und auf Wohnbauten ab vier Wohnungen zu erweitern. Darüber hinaus sind Mietzinszuschüsse für hindernisfreie Neubauten für Menschen mit Behinderungen zur Verfügung zu stellen.

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁵

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁶ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

²⁴ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

²⁵ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁶ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁷

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁸ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500 m² zu erweitern.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht**. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das **Gesetz kaum noch zu verstehen** ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

²⁷ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁸ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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**. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine **Korrektur im Einzelfall** zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen **unbedingt nötig**.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen**. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnisgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht**. Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte**. Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten²⁹.

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs** in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen**: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiter-

²⁹ BehiG-Botschaft (Anm. 11), S. 1780.

hin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen.** Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³⁰ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?
- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³¹ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³² Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die

³⁰ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen der Auffassung der kbk Bern – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüssen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen.»³³. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³⁴, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüssen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁵

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

³³ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

³⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 86ff.

³⁵ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12 und 52 b.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im **VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte 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.

Schliesslich wurde auch die Chance verpasst, Anreize für Arbeitnehmer und private Arbeitgeber zu setzen, wenn Arbeitsverhältnisse im 1. Arbeitsmarkt abgeschlossen werden. Effiziente Methoden wie mögliche Steuererleichterungen oder Pauschalabzüge wurden nicht in Betracht gezogen.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel der kbk Bern unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bösartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüßen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten** verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabhängiges Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

4.5.1 4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüßen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung

erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁶ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

- «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

- Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Die kbk Bern Infirmis schlägt folgende Formulierung vor:
- «Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapée peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag

- «Der Bundesrat bezeichnet die zur Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere befürwortet die kbk Bern die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssen jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine konkreten und verbindli-**

³⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

chen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, welche das **Erlernen, Erleben** und **Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Die kbk Bern verweist auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁷ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes³⁸ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.³⁹ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴⁰ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴¹

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴² befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die

³⁷ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

³⁸ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

³⁹ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 16.

⁴⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 9 and 10.

⁴¹ General Comment No. 7 (Anm. 37), para. 21.

⁴² Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen** durchgeführt. Der **Kanton Genf** hat sogar **mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen** und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das **für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert**.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Beizug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1 bis).

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe **ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den **«invaliden» Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selbst, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts⁴³.

Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** aus und auf **allen Ebenen des föderalen Staates**. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an **«Programmen»** gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben**. **Zuständig für die Verteilung** der Gelder ist nach wie vor ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

⁴³ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Die kbk Bern begrüsst in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht von die kbk Bern muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

- Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für **Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig**, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im

Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.

- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EBGB gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus Sicht der kbk Bern würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

7.1 Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden soll *neu*

auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtsgesetze»⁴⁴, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁵
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.3)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

⁴⁴ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtsgesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtsgesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁵ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)

Art. 1a Gegenstand

1 Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

2 Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

7.2 Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppel-spurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

7.2.1 Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁴⁶ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Mensch mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁴⁷ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind,

⁴⁶ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁴⁷ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

beziehen sollen⁴⁸. Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁴⁹. Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellectuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.
- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund

⁴⁸ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁴⁹ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, intellektuelle oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

7.2.2 Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Sie hält ausdrücklich fest. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall**⁵⁰. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

⁵⁰ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵¹ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). **An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüßenswert.** Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung einer Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtgesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese **Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss** oder nicht.

⁵¹ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

7.3 Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüssen.

7.4 Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

7.4.1 Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.
- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.
- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

7.4.2 Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

7.5 Artikel 6

7.5.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird von der kbk Bern sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

7.5.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.5.3 Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen

zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und -Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

7.6 Artikel 6a

7.6.1 Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

7.6.2 Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

7.7 Artikel 8

7.7.1 Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus Sicht der kbk Bern nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

7.8 Artikel 8a

7.8.1 Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

7.8.2 Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislastleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

7.8.3 Absatz 4

Siehe Abs. 1

7.9 Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

7.10 Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung sehr zu begrüßen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

7.11 Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies, obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

7.12 Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

7.13 Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 4.3.

7.14 Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

7.15 Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen**:

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:



kantonale behindertenkonferenz bern

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20)

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

1 Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

- a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

7.16 Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.2.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.2), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Abschliessend weisen wir nochmals mit Nachdruck darauf hin, dass wir es nicht als zielführend erachten, am vorgelegten Gesetzesentwurf anzuknüpfen und lediglich einzelne Formulierungen zu korrigieren oder zu ergänzen. Der Gesetzesentwurf bedarf einer grundlegenden und umfassenden konzeptionellen Überarbeitung in enger Zusammenarbeit mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Dürfen wir Sie bitten uns bei zukünftigen Vernehmlassungen im Zusammenhang mit «Behinderung» generell auf die Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden zu nehmen? Besten Dank!

Freundliche Grüsse

Susanne Gutbrod, Geschäftsleiterin Kantonale Behindertenkonferenz Bern

Bern, 5. April 2024

NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz

Tarek Naguib, Koordinator

humanrights.ch
Hallerstrasse 23
3012 Bern
tarek.naguib@humanrights.ch
+41 79 350 63 18

Bern, März 2024

Geht an:

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
Per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Stellungnahme der NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz zur Vorlage betreffend Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
geschätzte Lesende,

Die NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz setzt sich für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in der Schweiz ein. In der Plattform sind 100 schweizerische Nichtregierungsorganisationen aus der ganzen Schweiz zusammengeschlossen, die sich zum gemeinsamen Ziel gesetzt haben, dass die Menschenrechte in der Schweizer Innen- und Aussenpolitik an Stellenwert gewinnen. Die strategische Leitung der NGO-Plattform liegt bei der Kerngruppe, die derzeit aus 17 Mitgliederorganisationen besteht, darunter der Dachverband der Behindertenorganisationen Inclusion Handicap und der Schweizerische Gehörlosenbund, deren Stellungnahmen wir ausdrücklich unterstützen.

Die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ist ein zentrales Anliegen des Menschenrechtsschutzes. Verpflichtende, inhaltlich konkrete und kohärente Regelungen sind entscheidend für die Umsetzung der Menschenrechte. Sie bewirken, dass Behörden und private Organisationen diese eher befolgen und umsetzen. Zudem ermöglichen sie, dass Behörden und private Organisationen sensibilisiert und angeleitet werden, wie sie die Rechte von Menschen mit Behinderungen wirksam fördern können. Ferner ermöglichen sie, dass sich Betroffene und ihre Interessenorganisationen für diese zur Wehr setzen können. Diese zentrale Kernforderung nach guten Gesetzen, die die NGO-Plattform in ihrem inhaltlichen Grundsatzpapier «[Für eine kohärente Menschenrechtspolitik 2024-2027](#)» verankert hat, ist in folgenden Punkten der Vorlage ungenügend umgesetzt:

Schutz vor Diskriminierung im Bereich Dienstleistungen und Arbeit unklar

Wir begrüssen die Erweiterung des Geltungsbereichs des BehiG im Bereich der Arbeitsverhältnisse sowie die Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung beim Zugang zu privaten Dienstleistungen. Allerdings bieten die vorgeschlagenen Regelungen 6 und 6a keine menschenrechtlich genügend fundierte Lösung. Angesichts der fehlenden Definition von «Diskriminierung» besteht aufgrund der bisherigen Terminologie im BehiG Unklarheit, inwiefern sich der vorgesehene Schutz vom Schutz vor Persönlichkeitsverletzung unterscheidet. Damit besteht das Risiko, dass sich an der heutigen Praxis nichts ändert. Gesetze zur Umsetzung des völkerrechtlichen Diskriminierungsverbotes müssen sich an ihrer Wirksamkeit

messen – namentlich sind sie so aufzustellen, dass sie auch tatsächlich befolgt und dort, wo sie verletzt werden, vor Gericht mobilisiert werden können. Für eine einfache und sachgerechte Lösung, die genügend Klarheit und Rechtssicherheit bietet, ist zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich, wie sie in der Stellungnahme von Inclusion Handicap (ab S. 15) vorgeschlagen wird.

Schwächung des Verbandsbeschwerderechts

Die Umsetzung der Menschenrechte und der Gesetze hängt massgeblich davon ab, ob der Zugang zum Rechtsschutz gewährleistet ist. Erst wenn Betroffene in der Lage sind, ihre Rechte auch tatsächlich durchzusetzen, werden die Rechte auch ernst genommen. Der Vorschlag von Art. 9 VE-BehiG orientiert sich gemäss Erläuterungen an der laufenden Revision der Zivilprozessordnung, reduziert aber entgegen dieser die Beschwerdegründe auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Im Vergleich zur aktuell geltenden Regelung schliesst dies künftig das Verbandsbeschwerderecht praktisch bei Verletzungen technischer Vorschriften aus. Erst wenn Betroffene tatsächlich in der Lage sind, ihre Recht durchzusetzen, gelten diese als effektiv wirksam. Eine wirksame Verbandsbeschwerderegelungen ist dafür die Voraussetzung insbesondere bei Verfahren, die für die Einzelperson Risiken birgt, sowie darüber hinaus viele Menschen betrifft. Dementsprechend braucht es an der aktuellen Vorlage wichtige Anpassungen, wie sie von Inclusion Handicap in ihrer Stellungnahme (ab S. 20) vorgelegt werden.

Förderung der Gebärdensprache ungenügend

Um die Grund- und Menschenrechte auf Nichtdiskriminierung und Selbstbestimmung von gehörlosen Menschen gerecht zu werden, genügt die vorgesehene Regelung nicht. Die Anerkennung der Gebärdensprache ist ein Menschenrecht und muss entsprechend auch angemessen gefördert werden. Die Vorlage des Bundesrates sieht keine konkreten und verbindlichen Massnahmen zur Förderung vor, die das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Wir verweisen auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Argumente.

Mit freundlichen Grüssen



Tarek Naguib
Koordinator NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz

Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, 4. April 2024

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision BehiG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Einladung zur Stellungnahme zum Vernehmlassungsverfahren bezüglich der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG).

Pro Audito ist die Organisation, welche die grösste Behindertengruppe, Menschen mit Schwerhörigkeit, vertritt. Schwerhörigkeit ist in der Gesellschaft weitgehend unterschätzt – und dies hat für die Betroffenen, für deren Angehörige und für die Gesellschaft massive Auswirkungen. Wussten Sie, dass gemäss Obsan-Bericht¹ (Schweizerisches Gesundheitsobservatorium) Hörbehinderung uns als Gesellschaft jährlich 7 Milliarden CHF kostet? Das ist mehr als Tabak und Alkohol zusammen! **Schwerhörigkeit ist die Behinderung, die die höchsten gesellschaftlichen Kosten verursacht.** Einzig Rückenschmerzen verursacht noch höhere Kosten.

Als Vertreterin der grössten Behindertengruppe der Schweiz erlauben wir uns, auf folgende Kritikpunkte einzugehen, die nicht abschliessend, aber für uns besonders wichtig sind. Des Weiteren orientieren wir uns an den detaillierten Punkten und materiellen Anpassungen von Inclusion Handicap, Pro Infirmis und Agile, wo Pro Audito Mitglied ist, und verweisen auf deren Vernehmlassungsantworten.

- Pro Audito begrüsst, dass die Teilrevision des BehiG ein ausdrückliches Verbot der direkten und indirekten Diskriminierung in privaten Arbeitsverhältnissen vorsieht. Es fehlen jedoch explizite Massnahmen, die sicherstellen, dass Menschen mit Schwerhörigkeit tatsächlich Zugang zu verschiedenen Arbeitsplätzen erhalten respektive barrierefrei arbeiten können. Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa auf eine Schriftdolmetschung (bei der auch heute noch eine karrierehindernde Obergrenze bei der Finanzierung besteht), technische Hilfsmittel und weiteres angewiesen sind, um einer Arbeit nachzugehen, eine solche

¹ Höglinger, D., Guggisberg, J., & Jäggi, J. (2022). Hör- und Sehbeeinträchtigung in der Schweiz (Obsan Bericht 01/2022). Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Obsan).

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 Massnahmen nicht gewährleistet werden können. Hier muss mit der BehiG-Revision zwingend auch eine Anpassung des IVG getätigt werden. Umso mehr, als dass der Produktivitätsverlust im Zusammenhang mit Schwerhörigkeit gemäss Obsan-Bericht heute bereits bei erschreckenden CHF 1,8 Milliarden jährlich liegt!

- Obwohl in gewissen Bereichen bereits Vorgaben bestehen, die erwiesenermassen Barrieren abbauen und Inklusion ermöglichen, bestehen keine wirkungsvollen Leitplanken, um die Umsetzung der Vorgaben zu überprüfen. Dies zeigt sich zum Beispiel im Baubereich respektive in öffentlichen Gebäuden, **wo zwar Höranlagen für ein barrierefreies Verstehen vorgeschrieben sind, diese aber de facto kaum funktionieren**. Hier wäre eine Verschärfung der Regelungen klar angezeigt, so dass Inklusion tatsächlich und nicht nur auf dem Papier gelebt werden kann.

Dies zeigt sich ebenfalls in Bezug auf die autonome, spontane und flächendeckende Nutzung des ÖV durch Menschen mit Behinderung im allgemeinen und Schwerhörigkeit im speziellen. Pro Audito konnte mit der Fachkommission HöV (Hörbehinderte im öffentlichen Verkehr) bei der SBB zwar Verbesserungen erwirken, ist jedoch immer auf das Entgegenkommen der SBB angewiesen. Eine entsprechende Umsetzung bei den anderen Transportunternehmen ist ausstehend. Nach Ablauf der vorgegebenen, aber verfehlten Frist fehlen nun dringend nötige verbindliche Vorgaben mit Fristen **für alle Anbieter von öffentlichen Verkehrsmitteln, um hier eine tatsächliche Barrierefreiheit zu ermöglichen**.

- **Grundsätzlich wird die Verantwortung für Inklusion den Betroffenen zugeschoben**, indem diese auf den Klageweg verwiesen werden. Dieser wird durch unkonkrete Diskriminierungsbegriffe und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit jedoch zusätzlich erschwert. Mit der vorgeschlagenen Teilrevision nimmt der Bundesrat seine Verantwortung nicht wahr, Richtlinien für eine inklusive Gesellschaft zu setzen.
- Ein konkret vorgeschriebener Einbezug von Menschen mit Behinderungen und deren vertretenden Organisationen bei allen Elementen der Verwirklichung des Abbaus von Benachteiligungen fehlt. Stattdessen wird mit der Änderung beim Verbandsbeschwerderecht der dadurch oft nötige korrektive Eingriff noch erschwert.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Gerne verweisen wir auf die ausführlichen Vernehmlassungsantworten von Inclusion Handicap, Pro Infirmis und Agile, bei denen Pro Audito Mitglied ist

Freundliche Grüsse



Jolanda Galbier
Co-Geschäftsleitung



Heike Zimmermann
Co-Geschäftsleitung



Eidgenössisches Departement des Inneren
Eidg. Büro für die Gleichstellung von Men-
schen mit Behinderungen EBGB
ebgb@gs-edi.admin.ch

Kontakt Anna Pestalozzi
Funktion Stv. Leiterin Sozialpolitik
Tel. direkt 062 206 88 97
E-Mail anna.pestalozzi@procap.ch
Datum 4. April 2024

Teilrevision des Behindertengleichstel- lungsgesetzes (BehiG)

Stellungnahme von roca Schweiz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Procap Schweiz ist die grösste Selbsthilfeorganisation von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz mit rund 24'000 Mitgliedern. Gerne ergreifen wir die Gelegenheit der Vernehmlassung, um nachfolgend zur geplanten Revision des BehiG Stellung zu nehmen.

Beim BehiG handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substanziell angepasst werden. Statt jedoch Weichen zu stellen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in unserer Gesellschaft, versucht die vorliegende Revision das BehiG zu «flicken». Sie wird mit aller Wahrscheinlichkeit nicht dazu beitragen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken. Punktuell würden die Vorschläge sogar ihre Situation verschlechtern. Das Vorgehen ist nicht ziel führend. Der Vorentwurf bedarf einer tiefgreifenden Überarbeitung, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der «Inklusionsinitiative», die im Herbst 2024 eingereicht wird.

Nachstehend finden Sie unsere Erwägungen und Anträge für Anpassungen am Vernehmlassungsentwurf.

Inhalt

Das Wesentliche in Kürze	
Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG Revision.....	
Zum Schluss die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen privater	
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG).....	6
3.1.1 Frist nicht eingehalten.....	6
3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturanbieter:innen und Transportunternehmen.....	7
3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst.....	7
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	9
Zum Schluss den Schutz vor Diskriminierung im Einzelnen.....	
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	12
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG).....	13
4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG	13
4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich.....	13
4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze	15
4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen	16
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG).....	16
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG).....	17
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	18
4.5.1 Absatz 1	18
4.5.2 Absatz 2	19
4.5.3 Absatz 3	19
Veränderung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt a V BehiG)....	
Stärkung der Institutionen und Organisationen	
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	20
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen.....	21
6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht	21
6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen	21
6.2.3 Finanzierung nicht angepasst.....	22
6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung	22
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB.....	23
Überlegungen zu den einzelnen Bestimmungen des V BehiG	

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das begrüsst und unterstützt Procap sehr.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. **Doch die Vorschläge werden die Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich zum Verändern.** Problematisch sind insbesondere die zu enge Themenwahl (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall (unten Ziff. 4), zudem noch mit einem diesbezüglich untauglichen Vorschlag (unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum Verbandsbeschwerderecht würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar deutlich verschlechtern (unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes (dazu Ziff. 5).

Es ist nicht und sinnvoll den Entwurf grundlegend zu bearbeiten. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen miteinbezogen werden (dazu Ziff. 6.1). Procap unterstützt hier gerne in denjenigen Bereichen, auf die wir uns spezialisiert haben (z.B. Bauen, Sport, familienergänzende Betreuung und Sozialversicherungsrecht). Auch unser Dachverband Inclusion Handicap stellt sich mit seiner themenübergreifenden Expertise zum Behindertengleichstellungsrecht der Bundesverwaltung sehr gerne zur Verfügung. Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der nötigen Zeit und Sorgfalt anzupacken, gleichzeitig auch unter Berücksichtigung der politischen Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inclusions Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK

(Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Verordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **II diese Beschränkungen lassen sich mit Art 8 Abs. 4 BV und BR nicht vereinbaren.**⁴

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt die Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht Handlungsbedarf auf Gesetzesebene.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Dienstleistungen verbessert und der Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis, verstärkt wird.⁷ **Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt.**⁸ Eine

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22 f.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der Revisionsbedarf des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK jedoch bei weitem nicht gerecht. Wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Unsere Forderungen

- Das BehiG **muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen** werden.
- Die Revision ist **breiter zu fassen**, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die **notwendige Zeit** zu investieren und es sind die **Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzu beziehen**.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte, mit welchem u.a. eine solche Priorisierung vorgenommen werden könnte. Obschon die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrates in die richtige Richtung gehen und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie die hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). **Dass diese Themen ausgeglichen sind ist zu begründen. In allen drei Bereichen ist der Revisionsbedarf gross.** Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der thematische Fokus zu eng, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

Weiter verweist Procap an dieser Stelle darauf hin, dass **Sport bei den Bereichen Arbeit und Dienstleistungen ebenfalls mitgedacht** und somit auch miterwähnt werden soll im BehiG. Dieser Bereich geht zu oft vergessen, obwohl er für die Gleichstellung und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen als zentraler Begegnungsort in der Gesellschaft einen wichtigen Beitrag leistet. Damit dieser Beitrag aber möglich ist, muss garantiert werden, dass der Sportbereich (Dienstleistungen und Bauten) zugänglich ist für alle Menschen.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 5), Ziff. 8c.

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

Beim 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 sogar noch angepasst: Eine Anpassungsfrist von 20 Jahren erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als angemessen.¹¹

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:**

Im Eisenbahnverkehr entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind lediglich 61 % der Stationen. Noch viel prekärer ist die Lage beim Busverkehr: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist lediglich 33 % der Bushaltestellen den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht weiterhin Handlungsbedarf.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als Überbrückungsmassnahme angebotene Shuttle-Dienst ist weder autonom noch – aufgrund der Voranmeldepflicht – spontan. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser Missstand ist so rasch wie möglich zu beheben und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den am ausführlichsten geregelten

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahnhaltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

¹³ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 7 f.

Bereich und einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 *Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen*

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG eine nachfolgende Sicherstellung der Umsetzung der nachfolgenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁷. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein falsches Signal an die Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend unverständlich ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen.

Unsereforderungen

Wir fordern, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht¹⁹:

- eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030;
- eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen;
- eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen;
- eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten.

Es braucht zudem eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 *Korrektur Geltungsbereich verpasst*

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im

¹⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision.

¹⁹ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²⁰

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²¹ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²² Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²³ Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot, dazu Ziff. 4.2).

n assungsvorschläge

a rt Bst e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b rt bs BehiG

(...)

²⁰ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit. e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²¹ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

²² Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²³ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das **konzessionierte in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c rt bs BehiG

1 Wer durch ein **konzessioniertes in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

Zusätzliche Bemerkung: Dass sich das Bundesamt für Verkehr nach wie vor wehrt, die Norm VSS 640 075 „Fussgängerverkehr - Hindernisfreier Verkehrsraum“ ins Bundesrecht aufzunehmen, ist bedauerlich. Dies im Gegensatz zur Norm SIA 500 „Hindernisfreie Bauten“, welche seit längerem in der VaböV Art. 2 verankert ist. Es gibt objektiv zur VSS 640 075 keine gleichwertigen bautechnischen Lösungen für Bushaltestellen, wie es auch die Gerichtspraxis bestätigt. Die bisherige ablehnende Praxis des Bundes hat und wird weiterhin in der Umsetzung von Bushaltestellen zu Friktionen führen.

Wird es sehr begründen der Bund wird hier Klarheit schaffen und eben alle die erwähnte VSS Norm in VaböV aufnehmen um endlich Lücken zu schließen Kantone und insbesondere Gemeinden, sind in der technischen Anwendung einer behindertengerechten Umsetzung sonst immer wieder überfordert - es reicht nicht, dass das BAV in seinen Erläuterungen zur VaböV die erwähnte VSS Norm lediglich als geeignete Möglichkeit zitiert.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass **die Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang zu wenig Wirkung zeigen**.

Es gilt unbestritten, dass das Behindertengleichstellungsgesetz auf gleicher Stufe mit dem Natur- und Heimatschutzgesetz liegt. Unbestritten ist auch, dass in allen Rechtsbereichen übergeordnet immer der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gilt. Somit ist es befremdlich, dass diese Rechtsbereiche explizit im BehiG unter Art. 11. lit. b zitiert werden. Dies führt in der Baupraxis zu einer bevorzugten Anwendung in der Interpretation des Natur- und Heimatschutzgesetzes - weiter kommt hinzu, dass darunter nicht nur die denkmalgeschützten Bauten fallen, sondern auch die angrenzenden Anlagen, sogar umliegende Gebäude (sog. Umgebungsschutz). Viele geschützte Gebäude beinhalten zudem öffentlich zugängliche Nutzungen. Darum zeigt das BehiG in diesen Bereichen bisher nur geringfügige Wirkung.

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen an die Umgebbarkeit des BehiG an Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) **und Bauten mit bereits lätzten** (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Mehrfamilienhäuser werden in der Regel als Zweispänner organisiert, das bedeutet 2 Wohnungen pro Treppenhausegeschoss. Das BehiG greift erst bei Treppenhäusern mit 9 Wohnungen und somit erst bei 5-geschossigen Bauten wirklich. In der schweizerischen Wohnlandschaft beschränken sich solche Bauten grundsätzlich auf städtische Agglomerations-Berei-

che. Dies erklärt, warum es auch **nach Jahren BehiG nur wenig BehiG an normale Mehrfamilienhäuser gibt und das Problem in ländlichen Regionen besonders relevant ist.** Die Aufzugspflicht zudem an die Anzahl Wohnungen zu koppeln macht wenig Sinn, da der Nutzungsbedarf des Liftes sich naturgemäss von der Geschosshöhe her begründet.

Procap erachtet Treppenlifte bis 2 Geschosse als praktikabel (EG bis 2.OG - unter der Voraussetzung, dass das EG behindertengerecht zugänglich ist), dies entspricht unserer Erfahrung in der IV-Bauberatung. Längere Treppenliftanlagen sind zu aufwendig, zu langsam und dadurch auch zu stark einschränkend für andere Bewohner im Haus. Somit müsste bei Wohnbauten mit mehr als 2 Geschossen in der Erschliessung der Wohnungen, eine Aufzugspflicht bestehen. Der Befürchtung einer Kostenexplosion im Sanierungsfall kann man entgegenhalten, dass die 5- resp. 20%-Regel²⁴ im Sanierungsfall teure Lösungen verhindert. Nachträgliche Lifteinbauten sind nur in seltenen Fällen mit dem BehiG durchsetzbar. Darum ist es wichtig, dass in Neubauten Lifte gefördert werden. Ein Lift mit 4 Haltestellen (3 Wohngeschosse und ein Untergeschoss) kostet zudem heute weniger als noch vor einigen Jahrzehnten, ca. Fr. 65'000.- und der Nutzen ist erheblich und auch von grosser Bedeutung für die Wohnraumversorgung für ältere Menschen, welche in absehbarer Zeit über 25% der Bevölkerung ausmachen werden.

Das BehiG macht auch keine qualitativen Angaben zu den Wohnungen. Es ist nicht zielführend, wenn lediglich die Erschliessung bis zu den Wohnungen behindertengerecht gefordert wird und die daran angebauten Wohnungen nicht behindertengerecht nutz- oder anpassbar²⁵ und somit im Bedarfsfall für Menschen mit Behinderungen und für betagte Menschen nicht bewohnbar sind.

Ein Gebäude mit 50 Arbeitsplätzen ist eine grosse Baute, bzw. ein grosser Betrieb, was nicht allzu häufig vorkommt. Entsprechend ist das Angebot an hindernisfreien Arbeitsstellen insbesondere in ländlichen Regionen klein und die Stellenvermittlung schwierig. Um das Ziel der Arbeitsintegration zu erreichen, sollte der Schwellenwert auf 25 Arbeitsplätze oder besser auf eine Fläche ab 500 m² herabgesetzt werden, "m²" sind besser handhabbar im Baubewilligungsverfahren als Arbeitsplätze, welche von der unmittelbaren Nutzung des Betreibers als Mieter oder Eigentümer abhängig sind, zudem ist nicht genau definiert, ob die Anzahl Arbeitsplätze oder die Anzahl "Arbeitende" gemeint ist. Die Arbeitsplätze sollten im Bedarfsfall mit geringem baulichem Aufwand angepasst werden können.²⁶

Die Realisierungen der letzten Jahre haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der Begriff der Anlage gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁷ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG. Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, braucht es Anpassungen am Entwurf.

²⁴ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), Artikel 7 „Massgebende Kosten“

²⁵ In der Baupraxis definiert die Norm SIA 500 „Hindernisfreie Bauten“ die Vorgaben für den mit geringem baulichem Aufwand anpassbaren Wohnungsbau.

²⁶ In der Baupraxis definiert die Norm SIA 500 „Hindernisfreie Bauten“ die Vorgaben für die mit geringem Aufwand anpassbaren Arbeitsplätze.

²⁷ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

Unsere ordenungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist anzupassen/zu erweitern auf:

- Wohnbauten ab 4 Wohnungen;
- Wohnbauten mit mehr als 2 Geschossen
- Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m²²⁸
- Plätze, Verkehrswege und Fusswege.

Die allgemeinen Grundsätze zur Verhältnismässigkeit sind anzupassen.

Unsere n assungsvorschläge:

rt

Abs. 3^{bis} (neu) **ine Benachteiligung bei der utzung einer ohneinheit liegt vor enn diese nicht mit geringem baulichem u and an die Bed r nisse von Menschen mit Be hinderungen ange asst erden ann**

rt

Das Gesetz gilt für:

(...)

c. 1. Wohngebäude mit mehr als ~~acht~~ **vier** Wohneinheiten, für welche nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird;

c. 2. (neu) **Gebäude mit mehr als Geschossen in der rschliessung der ohneinheiten r elche nach In ra ttreten dieses Gesetzes eine Be illigung r den Bau oder r die rneuerung erteilt ird;**

d. Gebäude mit mehr als ~~50~~ **Arbeitsplätzen oder mindestens m**, für welche nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird;

e. (neu) **ussgängeranlagen des Gemein esens bei Bau oder rneuerung**

Lit. e. (bisher), f., g. werden entsprechend in f., g., h. umbenannt.

rt

Abs. 1, lit. b (ersatzlos streichen) ~~zu Interessen des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes;~~

(oder alternativ: umgekehrt das BehiG im Umweltschutz- und im Heimatschutzgesetz zitieren).

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig

²⁸ So der Kanton UR.

sowie wichtig ist, verfehlt es der VE-BehiG, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das Gesetz kaum noch zu verstehen ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein Verbot der Benachteiligung bzw. der Diskriminierung, verbunden mit der Verpflichtung, diese 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. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine Korrektur im Einzelfall zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus, als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die **allgemeine Klausel**, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (**Art 5 Abs. 1 BehiG**), bleibt **auch mit dem Vorschlag ungenügend**. Sie **orientiert sich im Wesentlichen an Art 5 Abs. 1 BV**, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten **im Vergleich zum heutigen BehiG aber keine Veränderungen**. Sie bleiben **äusserst diffus und wenig verbindlich**. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom

Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht also mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen unbedingt nötig.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen. Dies liegt bereits an der ungenügenden begrifflichen Konzeption des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht. Insgesamt resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Bekannt sind nur zwei Gerichtsurteile zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Baden den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese andere Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.²⁹

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **z** **ingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption wird auch die begrüßenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) sowie der

²⁹ BehiG-Botschaft (Anm. 11), S. 1780.

Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) ins Leere laufen: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit dem BV vereinbar den Inhalt einer grundlegenden Bestimmung über die Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen.** Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden.

Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³⁰ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei unterschiedliche Begriffe verwenden?
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?
- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³¹ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen». Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung des Diskriminierungsbegriffs an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³² Einer gehörlosen Person

³⁰ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungs-

etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind wohl kaum in ihrer Persönlichkeit im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die **ernsthafte Gefahr**, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit **an der heutigen untragbaren Basis nichts ändern wird**.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen unserer Empfehlung – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat

verbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe³³ – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen, ist zu begrüßen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der **aktuellen zweiseitigen begrifflichen Konzeption** aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen»³⁴. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. **Auch diese Probleme werden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben.** Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³⁵, dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁶

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter

³³ Unklar bliebe, worin sich der Begriff der Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG und einen Begriff der Diskriminierung, der sich an Art. 2 Abs. 3 BRK anlehnt, unterscheiden.

³⁴ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

³⁵ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 86ff.

³⁶ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12 und 52 b.

Disriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger objektivrechtlicher Verpflichtungen, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im VE-BehiG 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 1^{bis} sind kosmetischer Art. **as on ret** muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? **oran misst man**, ob er dieses Ziel erreicht hat? **er ontrolliert** das? **elche Ressourcen** stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Kantonen und Gemeinden aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte 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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Auch das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb wir das Ziel unterstützen. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bössartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüssen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. **s droht dass ein beeinträchtigtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG Umsetzung entfällt.**

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüssen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potenziell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des

BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁷ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

n assungsvorschläge zum bs

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: **«oder Satzungen»**) zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapée peuvent, en leur propre nom, **aire valoir les droits sub ecti s selon la r sente loi.**»

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Er ist mit dem Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

n assungsvorschlag zum bsatz

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage* **und Beschwerde** berechtigten Vereine und anderen Organisationen.»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere befürworten wir die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG symbolisch anerkannt. Es sind keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, welche das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Wir verweisen an dieser Stelle auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

³⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁸ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes³⁹ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Annahmen nicht ohne wesentliche Verzerrungen vorgenommen werden können**.⁴⁰ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend kritisierte auch der UNO-Ausschuss bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den mangelnden Einbezug von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er empfahl, die Mechanismen zu stärken, um eine wirksame Konsultation unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴¹ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴²

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat der Bund bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴³ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden keine Konsultationen und kein Einbezug statt.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel Stadt, Basel Landschaft und Valais** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen durchgeführt. Der Kanton Genéve hat sogar mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-

³⁸ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

³⁹ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

⁴⁰ HESS-KLEIN/SCHNEIDER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 16.

⁴¹ BRK-Ausschuss, *Schlussempfehlungen* (Anm. 1), Ziff. 9 and 10.

⁴² General Comment No. 7 (Anm. 38), para. 21.

⁴³ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **ertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist schlicht unverständlich, dass der Bund – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – seiner Verpflichtung aus der BRK bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch nicht nachkommt und ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert.

Unsere orderungen

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Beizug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute im Wesentlichen auf der Grundlage von Art. 74 IVG. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den «invaliden» Personen zu helfen. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu per 1.1.2022) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre 2000, mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind demnach bei der Weiterentwicklung der Bundesgesetzgebung stets mit zu berücksichtigen; entsprechend nehmen die Behindertenorganisationen seit 2000 an zahlreichen Vernehmlassungen Teil mit dem Ziel, diese Perspektive in den Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

2004 trat das BehiG in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es verschiedene Themen, die in unterschiedlichen Rechtsgebieten verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet sind die Fragen, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung

dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴⁴

Schliesslich ist 2014 die BRK für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in sämtlichen Lebensbereichen und auf allen Ebenen des föderalen Staates aus. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre Expertise so aufzubauen und einzusetzen, dass sie in der Lage sind, ihre Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren, im Vernehmlassungsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das EU-Recht darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, grundlegend verändert. Seine Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG punktuell die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung finanziell zu unterstützen. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «Programmen» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit Finanzhilfen, die der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der Gelder nach Art. 74 IVG ist nach wie vor ausschliesslich das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt,

⁴⁴ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Wir begrüßen in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus unserer Sicht muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Unsere orderung

Scha ung einer Grundlage im BehiG r die ergänzende inanzierung der rbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die BRK-Anlaufstelle innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem « **r Bundesau gaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig**, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine Querschnittsmaterie: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit seiner Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. **Die Gelegenheit der BehiG Revision ist als nlass zu nehmen um aus dem BGB eben als ein Bundesamt zu machen**
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EGBG gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die

Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahre zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Unsere ordenungen

- Das **BGB soll ein Bundesamt** werden.
- Die **Ressourcen des BGB sollen au gestoc t** werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

Artikel 1

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind». Wir fordern eine Anpassung von Abs. 1 wie folgt:

n assungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage zu versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.

c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)⁴⁵

Art. 1a Gegenstand⁴⁶

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

² Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

Artikel 2

Nach Art. 2 VE-BehiG soll der Begriff «Mensch mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der «angemessenen Vorkehrung» aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorwurfs (siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

Absatz 1

Gemäss den Erläuterungen zum VE-BehiG⁴⁷ soll in Art. 2 Abs. 1 die Definition von «Mensch mit Behinderungen» geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁴⁸ Die **n** **a** **s** **s** **a** **n** **n** **g** **i** **s** **t** **g** **r** **u** **n** **d** **s** **a** **t** **z** **l** **i** **c** **h** **z** **u** **b** **e** **r** **o** **r** **t** **e****n**, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: *Neu* sollen neben den körperlichen, geistigen und psychischen Beeinträchtigungen auch die «**intellektuelle**» sowie die «**sensorische**» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen.⁴⁹ Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Beeinträchtigungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Beeinträchtigung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Beeinträchtigung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken.⁵⁰ Der Begriff der psychischen Beeinträchtigung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung

⁴⁵ Falls der im VE-BehiG vorgeschlagene Abschnitt 3a bestehen bleibt.

⁴⁶ Inspiriert durch §2 Abs. 1 und 2 BRG BL.

⁴⁷ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁴⁸ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁴⁹ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁵⁰ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings **klar est gehalten** werden, dass die **Grenzen zwischen diesen Kategorien liessend sind**. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem **Ursprung der Beeinträchtigung** - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), «intellectuelle» (VE-BehiG) und «sensorielle» (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. incapacité «mentale» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. **s bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft worauf sich der Begriff intellectuel beziehen soll.**
- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf Deutsch nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben.» (Version d, S. 21). Die **französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher**: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

nassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, intellektuelle oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

Absatz 6

Die **BR** definiert den **Begriff der Diskriminierung in Art 2 Abs. 4**. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «angemessen» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall.⁵¹ Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: **Die BR enthält neben diesem Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art 2 Abs. 4 sonst eine Verhältnismässigkeitslausel**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵² und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert. Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehend Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens und von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 sowie 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

⁵¹ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

⁵² So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

n assungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss oder nicht.

Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüßen.

Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.

- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck anerkennt, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.
- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stehen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

n assungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Absatz 1^{bis}

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüssen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

n assungsvorschlag

Abs. 1^{bis} a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1^{bis} b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1^{bis} c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1^{bis} d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

Artikel 6

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2.

Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. **Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.**

Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, **andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.**

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und -Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

Artikel 6a

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. **Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.**

Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser gewollt stärkere Schutz greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislastleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Absatz 4

Siehe Abs. 1

Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

Artikel 9b

Die vorgeschlagene Ergänzung ist sehr zu begrüßen, sie ist von zentraler Bedeutung. Sie muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen oder der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) hat zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um den Verzicht, sie zu ergreifen, zu rechtfertigen. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 4.3.

Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen:

- Mit Bezug auf diejenigen Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig ist (u.a. ETH und Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG verbindlich festgehalten und konkretisiert werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

n assungsvorschlag

Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20

rt Voraussetzungen r die institutionelle reditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

- a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Procap Schweiz



Anna Pestalozzi

Stv. Leiterin Sozialpolitik

Hauptsitz

Direktion
Feldeggstrasse 71
Postfach
8032 Zürich
Tel. +41 58 775 20 00

Zuständig

Philipp Schüepp
Verantwortlicher Public Affairs
Tel. direkt +41 58 775 26 62
philipp.schuepp@proinfirmis.ch

Pro Infirmis, Postfach, 8032 Zürich

Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern

Zürich, 28. März 2024

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision BehiG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Einladung zum Vernehmlassungsverfahren bezüglich der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG).

Eine Anpassung des BehiG ist zwingend notwendig. Dies hat nicht zuletzt das schlechte Ergebnis der Überprüfung der Schweiz bezüglich Umsetzung der UN-BRK klar aufgezeigt. Mit dem BehiG stellt die Politik die Weichen, um die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu erreichen. Mit der vorliegenden Teilrevision wird die Neustellung dieser Weichen in dem Ausmass, wie es nötig wäre, jedoch klar verfehlt.

Nachstehend finden Sie die detaillierten Punkte und materiellen Anpassungen in Übereinstimmung mit unserem Dachverband Inclusion Handicap. Als grösste Behindertenorganisation der Schweiz möchten wir vorab folgende Kritikpunkte hervorheben, die nicht abschliessend, aber für uns besonders wichtig sind:

- Die **Verantwortung für die Inklusion** wird den Betroffenen zugeschoben, indem diese auf den Klageweg verwiesen werden. Dieser wird durch unkonkrete Diskriminierungsbegriffe und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit jedoch zusätzlich erschwert. Damit übernimmt der Bundesrat nicht seine Verantwortung, die Richtlinien für eine inklusive Gesellschaft zu stellen. Dabei bestehen Parameter und Richtwerte für verschiedene Bereiche, die erwiesenermassen Barrieren abbauen und Inklusion ermöglichen. Ein Verzicht darauf in den Bereichen Arbeit und Dienstleistungen wirkungsvolle Leitplanken gesetzlich zu verankern bedeutet, dass sich Menschen mit Behinderungen ihren Platz dort erkämpfen müssen. Ein wesentlicher Fortschritt für die Inklusion ist aus Sicht von Pro Infirmis auf diesem Weg nicht zu erwarten.
- In den Bereichen, in welchen bereits solche Parameter bestehen, wurde es verpasst, diese aufgrund der gemachten Erfahrungen anzupassen: Dies zeigt sich speziell im **Baubereich**, wo eine klar angezeigte Verschärfung der Regelungen nötig wäre, um eine Wirkung der Vorschriften zu Gunsten der Inklusion hervorzubringen.

- Dies zeigt sich ebenfalls in Bezug auf die **autonome, spontane und flächendeckende Nutzung des ÖV** durch Menschen mit Behinderung. Nach Ablauf der bisherigen klaren, aber verfehlten Frist fehlen nun verbindliche Vorgaben mit Fristen für alle Anbieter von öffentlichen Verkehrsmitteln, um dieses Ziel zu erreichen. Ergänzende Fahrdienste zum ÖV sind keine Alternative, sondern müssen klar als Ergänzung gesehen werden, die für gewisse Betroffene nichtsdestotrotz wichtig ist. Diese müssten entsprechend den Erkenntnissen einer wissenschaftlichen Studie dafür jedoch im BehiG verankert sein.
- Ein konkret vorgeschriebener **Einbezug von Menschen mit Behinderungen** und der vertretenden Organisationen bei allen Elementen der Verwirklichung des Abbaus von Benachteiligungen fehlt. Stattdessen wird mit der Änderung beim Verbandsbeschwerderecht der dadurch oft nötige korrektive Eingriff noch erschwert.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Pro Infirmis
Für die Direktion



Felicitas Huggenberger
Direktorin



Stéphanie Zufferey
Mitglied der Geschäftsleitung

Inhalt

1. Das Wesentliche in Kürze	5
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision.....	5
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	7
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)	8
3.1.1 <i>Frist nicht eingehalten.....</i>	8
3.1.2 <i>Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen.....</i>	9
3.1.3 <i>Korrektur Geltungsbereich verpasst.....</i>	9
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	11
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	12
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig.....	13
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)	14
4.2.1 <i>Fehlerhafte Konzeption des BehiG</i>	14
4.2.2 <i>Begriffliche Anpassung erforderlich</i>	14
4.2.3 <i>Zwei mögliche Lösungsansätze.....</i>	16
4.2.4 <i>Zu den angemessenen Vorkehrungen.....</i>	17
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG).....	17
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG).....	18
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG).....	19
4.5.1 <i>Absatz 1</i>	19
4.5.2 <i>Absatz 2</i>	20
4.5.3 <i>Absatz 3</i>	20
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)....	20
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen.....	21
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	21
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	22
6.2.1 <i>Grundlage im Invalidenversicherungsrecht.....</i>	22
6.2.2 <i>Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen.....</i>	22
6.2.3 <i>Finanzierung nicht angepasst.....</i>	23
6.2.4 <i>Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung.....</i>	24
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	24
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	25
Artikel 1, Absatz 2	25
Artikel 2	27
<i>Absatz 1</i>	27
<i>Absatz 6.....</i>	29
Artikel 3, Bst. g.....	30
Artikel 5	31

<i>Absatz 1</i>	31
<i>Absatz 1bis</i>	32
Artikel 6	33
<i>Absatz 1</i>	33
<i>Absatz 2</i>	33
<i>Absatz 3</i>	33
Artikel 6a	34
<i>Absatz 1</i>	34
<i>Absatz 2</i>	34
Artikel 8	34
<i>Absatz 3 und Absatz 4</i>	34
Artikel 8a	34
<i>Absatz 1</i>	34
<i>Absatz 2</i>	34
<i>Absatz 4</i>	34
Artikel 9	35
Artikel 9b	35
Artikel 12a	35
Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II	35
Artikel 13 Abs. 1 und 1 ^{bis}	35
Artikel 14	35
Artikel 20	35
Artikel 23	36

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat **anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss**. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das **begrüsszt und unterstützt** Pro Infirmis sehr.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die **Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern**. Problematisch sind insbesondere die **zu enge Themenwahl** (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die **Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall** (unten Ziff. 4), zudem noch mit einem **diesbezüglich untauglichen Vorschlag** (unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum **Verbandsbeschwerderecht** würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar **deutlich verschlechtern** (unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter **keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen**, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die **Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes** (dazu Ziff. 5).

Es ist nötig und sinnvoll, den **Entwurf grundlegend zu überarbeiten**. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen **miteinbezogen werden** (dazu Ziff. 6.1). Als DAchorganisation und mit seiner Expertise zum Behindertengleichstellungsrecht **stellt sich Pro Infirmis hierzu sehr gerne zur Verfügung der Bundesverwaltung**. Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der **nötigen Zeit und Sorgfalt** anzupacken, gleichzeitig auch **unter Berücksichtigung der politischen Aktualität**: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inklusions-Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK **besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer**

Rechtsgrundlagen an die BRK (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Verordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die **Bundesverfassung** (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die **Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV** als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – **BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück**. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.**⁴

Entsprechend empfahl der **UNO-Ausschuss** der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der **Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht.**⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht **Handlungsbedarf auf Gesetzesebene.**⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der **Zugang zu Dienstleistungen** verbessert und der **Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis**, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit**

¹ [United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 \(nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen\).](#)

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22 f.

⁵ [BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen](#) (Anm. 1), Ziff. 12.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

Behinderungen anerkannt.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der **Revisionsbedarf** des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende **Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf**, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch **bei weitem nicht gerecht**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG **muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen** werden.
- Die Revision ist **breiter zu fassen**, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die **nötige Zeit** zu investieren und es sind die **Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen**.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die **BRK** umfasst alle Lebensbereiche und verlangt **tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft**. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ **verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte**. Obschon die **«Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026»** des Bundesrates in die **richtige Richtung gehen** und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). **Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross**. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 5), Ziff. 8c.

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

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 sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20 Jahren** erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹¹

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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als **Überbrückungsmassnahme** angebotene **Shuttle-Dienst** ist **weder autonom noch** – aufgrund der Voranmeldepflicht – **spontan**. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser **Misstand** ist **so rasch wie möglich zu beheben** und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs**

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

¹³ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 7 f.

weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁷. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

Forderungen

Pro Infirmis fordert, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht¹⁹:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch **verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren** (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen

¹⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

¹⁹ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²⁰

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese **Konzessionspflicht in vielen Bereichen** jedoch **durch eine Bewilligungspflicht ersetzt** worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²¹ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²² Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers²³. Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter~~

²⁰ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²¹ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

²² Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²³ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

Unternehmen der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das **konzessionierte in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein **konzessioniertes in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²⁴

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁵

²⁴ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

²⁵ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁶ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁷

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁸ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m²²⁹ zu erweitern.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht**. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.

²⁶ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁷ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁸ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁹ So der Kanton UR.

- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das **Gesetz kaum noch zu verstehen** ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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**. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine **Korrektur im Einzelfall** zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für

die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen **unbedingt nötig**.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen**. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen** (und in der Rechtsprechung konkretisierten) **Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht**. Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte**. Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten³⁰.

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs** in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen**: Solange – aufgrund der gestützt auf die

³⁰ BehiG-Botschaft (Anm. 11), S. 1780.

Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen.** Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³¹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?
- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³² «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³³ Einer gehörlosen Person etwa,

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³³ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich

der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen der Auffassung von Pro Infirmis – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüssen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen.»³⁴. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³⁵, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüssen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁶

³⁴ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

³⁵ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 86ff.

³⁶ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12 und 52 b.

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im **VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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.

Schliesslich wurde auch die Chance verpasst, Anreize für Arbeitnehmer und private Arbeitgeber zu setzen, wenn Arbeitsverhältnisse im 1. Arbeitsmarkt abgeschlossen werden. Effiziente Methoden wie mögliche Steuererleichterungen oder Pauschalabzüge wurden nicht in betracht gezogen.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel von Pro Infirmis unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie

absichtlich, bösartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüessen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten** verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüessen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie

Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁷ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Pro Infirmis schlägt folgende Formulierung vor:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere befürwortet Pro Infirmis die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine**

³⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, welche das **Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Pro Infirmis verweist auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.³⁸ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes³⁹ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.⁴⁰ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴¹ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴²

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴³ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

³⁸ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

³⁹ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

⁴⁰ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 16.

⁴¹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 9 and 10.

⁴² General Comment No. 7 (Anm. 38), para. 21.

⁴³ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen** durchgeführt. Der **Kanton Genf** hat sogar **mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen** und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse **das für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert**.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe **ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den **«invaliden» Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des

Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts⁴⁴.

Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** aus und auf **allen Ebenen des föderalen Staates**. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «**Programmen**» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben**. **Zuständig für die Verteilung** der Gelder ist nach wie vor

⁴⁴ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Pro Infirmis begrüsst in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht von Pro Infirmis muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für **Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig**, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen

zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.

- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EGBG gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus Sicht von Pro Infirmis würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es

darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden soll *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetze»⁴⁵, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁶
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

⁴⁵ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen.

Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁶ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)⁴⁷

Art. 1a Gegenstand⁴⁸

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

²Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁴⁹ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Mensch mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁵⁰ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen⁵¹. Ein Pendant

⁴⁷ Falls der im VE-BehiG vorgeschlagene Abschnitt 3a bestehen bleibt.

⁴⁸ Inspiriert durch §2 Abs. 1 und 2 BRG BL.

⁴⁹ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵⁰ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵¹ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁵². Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellectuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.
- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem,

⁵² Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher : « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Sie hält ausdrücklich fest. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall**⁵³. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵⁴ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). **An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert.** Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen

⁵³ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

⁵⁴ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese **Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss** oder nicht.

Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüssen.

Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.
- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.
- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

Artikel 6

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird von Pro Infirmis sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag

nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und –Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

Artikel 6a

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus Sicht von Pro Infirmis nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislasterleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Absatz 4

Siehe Abs. 1

Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung sehr zu begrüssen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 4.3.

Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen:**

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20)

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

- a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider
Vorsteherin des Departements
des Innern EDI

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, 5. April 2024

V R HML SSU GS T ORT

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Pro Mente Sana vertritt die Interessen psychisch beeinträchtigter Menschen. Wir sind Mitglied im Behindertendachverband Inclusion Handicap. Dieser vertritt die Interessen der rund 1,7 Mio. Menschen mit Behinderungen in der Schweiz.¹

Wir übernehmen die Stellungnahme unseres Dachverbandes. In Ergänzung dazu schlagen wir jedoch die Einführung einer gesetzlichen Beschäftigtenquote für Arbeitgebende ab einer gewissen Grösse zur besseren Inklusion behinderter Menschen in den ersten Arbeitsmarkt vor. Diese entsprechenden Ausführungen finden sich in Ziff. 3 ab S. 9.

Inhalt

VERNEHMLASSUNGSANTWORT	1
Inhalt	1
1. Das Wesentliche in Kürze	4
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	5
3. Einführung einer gesetzlichen Beschäftigtenquote für Arbeitgebende ab einer gewissen Betriebsgrösse	8
3.1 Grundidee der Quote und Verhältnis zu bestehenden Instrumenten ...	8
3.2 Unterstützung für Arbeitgebende.....	9

¹ Anzahl Menschen mit Behinderungen gemäss Bundesamt für Statistik BFS.

3.3 Verhältnis zum Diskriminierungsverbot und Stigma der «Quotenarbeitnehmenden»	9
3.4 Vorschlag für eine Ergänzung von Art. 6a NEU Abs. 3 bis 6	10
4. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	11
4.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG).....	11
4.1.1 <i>Frist nicht eingehalten.....</i>	11
4.1.2 <i>Falsches Signal an Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen.....</i>	13
3.1.3 <i>Korrektur Geltungsbereich verpasst</i>	14
4.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)..	16
5. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall.....	18
5.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig.....	18
5.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG).....	19
5.2.1 <i>Fehlerhafte Konzeption des BehiG</i>	19
5.2.2 <i>Begriffliche Anpassung erforderlich</i>	20
5.2.3 <i>Zwei mögliche Lösungsansätze.....</i>	22
5.2.4 <i>Zu den angemessenen Vorkehrungen</i>	24
5.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG).....	24
5.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)	26
5.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG).....	27
5.5.1 <i>Absatz 1.....</i>	27
5.5.2 <i>Absatz 2.....</i>	28
5.5.3 <i>Absatz 3.....</i>	29
6. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG).....	29
7. Stärkung der Institutionen und Organisationen	29
7.1 Einbezug der Behindertenorganisationen.....	29
7.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	31
7.2.1 <i>Grundlage im Invalidenversicherungsrecht.....</i>	31
7.2.2 <i>Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen</i>	32
7.2.3 <i>Finanzierung nicht angepasst.....</i>	33
7.2.4 <i>Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung</i>	33
7.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB.....	34

8. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG ..	35
Artikel 1, Absatz 2	36
Artikel 2.....	38
Absatz 1.....	38
Absatz 6.....	40
Artikel 3, Bst. g.....	42
Artikel 5.....	42
Absatz 1.....	42
Absatz 1bis	44
Artikel 6.....	45
Absatz 1.....	45
Absatz 2.....	45
Absatz 3.....	45
Artikel 6a.....	46
Absatz 1.....	46
Absatz 2.....	46
Artikel 8.....	47
Absatz 3 und Absatz 4.....	47
Artikel 8a.....	48
Absatz 1.....	48
Absatz 2.....	48
Absatz 4.....	48
Artikel 9.....	48
Artikel 9b.....	48
Artikel 12a.....	48
Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II.....	49
Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}	49
Artikel 14.....	49
Artikel 20.....	49
Artikel 23.....	50

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat **anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss**. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das **begrüssst und unterstützt** Inclusion Handicap sehr.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die **Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern**. Problematisch sind insbesondere die **zu enge Themenwahl** (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die **Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall** (unten Ziff. 5), zudem noch mit einem **diesbezüglich untauglichen Vorschlag** (unten Ziff. 5.2). Mit der neuen Bestimmung zum **Verbandsbeschwerderecht** würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar **deutlich verschlechtern** (unten Ziff. 5.5). Der Vorentwurf enthält weiter **keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen**, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 7.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die **Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes** (dazu Ziff. 6).

Es ist nötig und sinnvoll, den **Entwurf grundlegend zu überarbeiten**. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen **miteinbezogen werden** (dazu Ziff. 7.1). Als Dachverband und mit seiner Expertise zum Behindertengleichstellungsrecht **stellt sich Inclusion Handicap hierzu sehr gerne zur Verfügung der Bundesverwaltung**. Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der **nötigen Zeit und Sorgfalt** anzupacken, gleichzeitig auch **unter Berücksichtigung der politischen Aktualität**: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inklusions-Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 8, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK **besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK** (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).² Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Ordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die **Bundesverfassung** (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die **Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV** als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – **BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück**. So hält das Bundesgericht konstant 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.³ Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2

² United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

³ CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.⁴ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.**⁵

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der **Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht.**⁶ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht **Handlungsbedarf auf Gesetzesebene.**⁷ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der **Zugang zu Dienstleistungen** verbessert und der **Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis**, verstärkt wird.⁸ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt.**⁹ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.¹⁰

Der **Revisionsbedarf** des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende **Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf**, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch **bei weitem nicht gerecht**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

⁴ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22.

⁵ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 22 f.

⁶ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 36.

¹⁰ Erläuternder Bericht, S. 40.

- Das BehiG **muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen** werden.
- Die Revision ist **breiter zu fassen**, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 5).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die **nötige Zeit** zu investieren und es sind die **Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen**.

3. Einführung einer gesetzlichen Beschäftigtenquote für Arbeitgebende ab einer gewissen Betriebsgrösse

3.1 Grundidee der Quote und Verhältnis zu bestehenden Instrumenten

Viele behinderte Menschen mit und ohne IV-Renten arbeiten im ersten Arbeitsmarkt. Andere im zweiten Arbeitsmarkt. Das heutige System des zweiten Arbeitsmarkts für Menschen mit einer IV-Rente dient der Aufrechterhaltung einer Tagesstruktur, der Zufriedenheit und somit der Gesundheit der Betroffenen. Es hat seine Berechtigung und soll beibehalten werden.

Die Invalidenversicherung ist nach ihrem Selbstverständnis und verstärkt seit den letzten Revisionen nicht nur eine Renten-, sondern auch eine Integrationsversicherung. Die zuletzt verstärkten Massnahmen für die Integration junger und insbesondere auch psychisch beeinträchtigter Menschen sind positiv. Aber Tatsache ist auch, in den Worten des Schattenberichts von Inclusion Handicap anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UN-Ausschuss der BRK: «Im System IV erfolgt Arbeitsintegration nicht um der Inklusion willen, sondern primär zu Sparzwecken. Dies widerspricht Art. 27 BRK fundamental.» (Schattenbericht, S. 89)

Es gibt auch viele Beispiele dafür, dass Arbeitgebende sich bemühen, langfristig erkrankte Menschen im Betrieb zu halten unter Anpassung des Aufgabenprofils, Wechsel der Stelle oder Reduktion des Pensums. Dies ist sehr löblich. Aber trotz dieser positiven Fälle verlieren viele langfristig erkrankte Menschen ihre Stelle und geburts- und frühinvalide Menschen finden teils gar nie Zugang zum ersten Arbeitsmarkt.

Davon ist ein Teil durchaus arbeitswillig und -fähig. Aber sie möchten nicht in den zweiten Arbeitsmarkt. Sie sind für diesen «zu stark», aber gleichzeitig «zu schwach» für den ersten. In letzteren schaffen sie den Einstieg nicht, weil Arbeitgebende fürchten, dass sie die geforderte Leistung nicht bringen und zu viele Ausfalltage haben. Für diese Menschen mit einem erheblichen Leistungspotenzial und entsprechendem Willen könnte die Einführung einer gesetzlichen Quote eine Chance für eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt bieten.

Die Forderung nach Einführung einer Quote entspricht einem Vorschlag für Empfehlungen zuhanden des UN-BRK-Ausschusses im erwähnten Schattenbericht von IH. Das EGBG solle sich in der zweiten Phase des Programms «Gleichstellung und Arbeit» dem Ziel einer schweizweiten Einführung von Quoten/verbindlichen Zielvorgaben für private Arbeitgebende zur Anstellung von/der Schaffung von Stellen für Menschen mit Behinderungen widmen. (Schattenbericht, S. 95).

3.2 Unterstützung für Arbeitgebende

Eine Quote könnte die bestehenden, nicht genügenden Instrumente (der Invalidenversicherung) für eine möglichst gute Integration von Menschen mit Behinderungen *in den ersten Arbeitsmarkt* ergänzen. Dies gilt für alle Behinderten, aber in besonderem Masse für solche mit nicht sichtbaren Behinderungen, wie die meisten psychischen Krankheiten. Die diesbezüglichen grossen Schwierigkeiten haben nicht nur mit Vorurteilen gegenüber den Betroffenen zu tun. Denn es ist nicht von der Hand zu weisen, dass psychische Erkrankungen im Vergleich zu somatischen durchschnittlich länger dauern und im Verlauf unberechenbarer sind. Es sind darum nicht «nur» Vorurteile sowie Unsicherheit im Umgang mit psychisch kranken Menschen, welche dazu führen, dass es diese sehr schwer haben auf dem Arbeitsmarkt. Vielmehr sind es auch handfeste wirtschaftliche Gründe.

Eine Beschäftigtenquote sollte gesamtgesellschaftlich und nicht nur von den Arbeitgebenden getragen werden. Darum sollen die Arbeitgebenden vom Bund die folgende Unterstützung erhalten: Die Invalidenversicherung würde die Mehrkosten für eine Krankentaggeldversicherung für die betroffenen Menschen übernehmen in jenen Fällen, wo die betroffenen Arbeitgebenden eine Krankentaggeldversicherung haben. Nebst der Übernahme dieser Mehrkosten sollen die Arbeitgebenden unterstützt werden durch Übernahme eines Teils der Lohnkosten sowie durch eine unentgeltliche Beratung der Arbeitgebenden und wo nötig Coaching sowohl der Arbeitgebenden wie der behinderten Person.

Was ist Voraussetzung dafür, dass die Quote möglichst gut erfüllt wird? Neben den erwähnten Unterstützungsmassnahmen für Arbeitgebende muss der Preis für die Nichterfüllung der Quote in Form einer Ersatzabgabe genügend hoch sein. Denn in Ländern mit Quoten und tiefer Ersatzabgabe liegt der Erfüllungsgrad teils sehr tief. Damit dies nicht geschieht, soll die jährliche Abgabe die Höhe eines durchschnittlichen Monatslohnes des betreffenden Betriebes betragen.

3.3 Verhältnis zum Diskriminierungsverbot und Stigma der «Quotenarbeitnehmenden»

Die Verbreitung von Quoten in anderen europäischen Ländern und in Ländern mit Quoten gemachten Erfahrungen sind unterschiedlich. Die Quote steht auch in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Antidiskriminierungsansatz bzw. zur Ressourcen- anstatt zur Defizitorientierung. Unseres Erachtens soll die Quote aber einfach ein Instrument unter vielen sein und keinesfalls den Grundsatz und die Schärfung des Diskriminierungsverbotes unterminieren.

Der Nachteil durch den Stempel der Quotenarbeitnehmenden wird unseres Erachtens aufgewogen durch die Vorteile, dank der Quote eine Stelle im ersten Markt zu haben. Hinzu kommt, dass dieser Stempel oft gar nicht existiert: Bereits heute nämlich arbeiten Menschen mit einer nicht sichtbaren Behinderung im ersten Arbeitsmarkt. Deren nicht sichtbare Behinderung ist unter den Arbeitskolleg*innen meist gar nicht oder nur einigen wenigen bekannt. Dies wäre im Falle von Quotenarbeitnehmenden nicht anders. Nur dort, wo die Leistungseinbusse bzw. die nötigen Anpassungen bei den Aufgaben oder im Umgang mit den Betroffenen ein «Outing» derselben nötig oder sinnvoll erscheinen lassen, müsste man es offenlegen. In allen anderen Fällen wäre es wie bereits heute die persönliche Entscheidung der Betroffenen, dies zu tun oder zu unterlassen.

Die Einführung der Quote würde den Status jener unsichtbar Behinderter, die es bereits heute in den ersten Arbeitsmarkt schaffen, nicht verschlechtern. Ein behinderter Mensch wäre weiterhin frei, den Zugang in den ersten Arbeitsmarkt entweder ganz ohne Hilfe oder mit den bereits existierenden Integrationsmassnahmen der Invalidenversicherung zu suchen. Der Unterschied wäre einzig, dass neu noch das zusätzliche Angebot der Quotenarbeitsplätze zur Verfügung stehen würde für jene, die es alleine oder mit den bekannten Mitteln nicht schaffen.

3.4 Vorschlag für eine Ergänzung von Art. 6a NEU Abs. 3 bis 6

Art. 6a Abs. 3

Pro 50 Vollzeitstellen muss ein Arbeitgeber ein Pensum von 100 % entweder mit einer behinderten Person oder mehreren besetzen.

Art.6a Abs. 4

Die Invalidenversicherung übernimmt in Betrieben mit Krankentaggeldversicherung die Mehrkosten für den Einschluss der neu angestellten behinderten Person bzw. Personen. In solchen ohne Krankentaggeldversicherung übernimmt er die Kosten für die gesetzliche Lohnfortzahlung.

Art. 6a Abs. 5

Die Invalidenversicherung übernimmt einen Drittel der Lohnkosten.

Art. 6a Abs. 6

Die Invalidenversicherung bietet Beratung und Coaching der behinderten Person sowie den Arbeitgebenden vor und während dem Arbeitsverhältnis.

4. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die **BRK** umfasst alle Lebensbereiche und verlangt **tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft**. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹¹ **verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte**. Obschon die «**Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026**» des Bundesrates in die **richtige Richtung gehen** und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 5.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 6). **Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross**. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 4.1) und Bau (Ziff. 4.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 7).

4.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

4.1.1 Frist nicht eingehalten

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 sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20**

¹¹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 6), Ziff. 8c.

Jahren erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹²

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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹³ Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹⁴ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.¹⁵ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁶

Der aktuell als **Überbrückungsmassnahme** angebotene **Shuttle-Dienst** ist **weder autonom noch** – aufgrund der Voranmeldspflicht – **spontan**. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser **Misstand** ist **so rasch wie möglich zu beheben** und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren**

¹² Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

¹³ Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

¹⁴ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁵ Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁶ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 14), Ziff. 2.4, S. 7 f.

öffentlichen Verkehrs weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte¹⁷ des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

4.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁸. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁹, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

Forderungen

Inclusion Handicap fordert, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht²⁰:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

²⁰ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

4.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch **verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren** (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²¹

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese **Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt** worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²² Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht

²¹ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 5.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit. e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²² Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²³ Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers²⁴. Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das **konzessionierte in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

²³ Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²⁴ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

1 Wer durch ein **konzessioniertes in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VbÖV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

4.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²⁵

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau

²⁵ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁶

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁷ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁸

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁹ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,

²⁶ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁷ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁸ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

²⁹ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 33.

- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m²³⁰ zu erweitern.

5. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht**. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 5.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das **Gesetz kaum noch zu verstehen** ist (unten 5.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 5.5).

5.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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**. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine **Korrektur im Einzelfall** zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

Neben dem Verbot, im Einzelfall zu diskriminieren, müssen Gemeinwesen und Private konkret verpflichtet werden, **proaktiv Massnahmen zu ergreifen**, um

³⁰ So der Kanton UR.

Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen zu schützen und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 8, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).
- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 8). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 5.3 und 5.4).

5.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

5.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüessen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung

des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen **unbedingt nötig**.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen**. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnisgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen** (und in der Rechtsprechung konkretisierten) **Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht**. Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte**. Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten³¹.

5.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der

³¹ BehiG-Botschaft (Anm. 12), S. 1780.

Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs** in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen**: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen.** Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³² sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?
- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

- wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?
- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³³ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?
 - Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³⁴ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

5.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone

³³ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³⁴ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen der Auffassung von Inclusion Handicap – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe

durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

5.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüssen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 5.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen.»³⁵. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

5.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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,

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

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 sehen³⁶, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüssen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁷

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 5.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**, wie dies bereits unter Ziff. 5.1 allgemein dargelegt wurde. Im **VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu gewährleisten,

³⁶ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 86ff.

³⁷ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 12 und 52 b.

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.

5.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel von Inclusion Handicap unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bösartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 5.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 5.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüessen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten**

verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

5.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

5.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüssen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage

gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁸ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Inclusion Handicap schlägt folgende Formulierung vor:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapée peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

5.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

³⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

Anpassungsvorschlag

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

5.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere befürwortet Inclusion Handicap die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

6. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen**, welche das **Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Inclusion Handicap verweist auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

7. Stärkung der Institutionen und Organisationen

7.1 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.³⁹ Die Durchführung eines

³⁹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their

Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes⁴⁰ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.⁴¹ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴² Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴³

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴⁴ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und**

representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

⁴⁰ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

⁴¹ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 3), S. 16.

⁴² BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 2), Ziff. 9 and 10.

⁴³ General Comment No. 7 (Anm. 39), para. 21.

⁴⁴ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

ihren Organisationen durchgeführt. Der Kanton Genf hat sogar mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen** und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das **für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert**.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Beizug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 8 zu Art. 5 Abs. 1bis).

7.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

7.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe **ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den **«invaliden» Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020)

«Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invalider» (lit. d).

7.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts⁴⁵.

Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** aus und auf **allen Ebenen des föderalen Staates**. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und

⁴⁵ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

7.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «**Programmen**» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die 'der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen'».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben**. **Zuständig für die Verteilung** der Gelder ist nach wie vor ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

7.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 7.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Inclusion Handicap begrüsst in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023, mit den Behindertenorganisationen einen «politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht von Inclusion Handicap muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

7.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für **Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig**, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen

zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.

- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EBGB gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

8. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 7 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus Sicht von Inclusion Handicap würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der

Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden soll *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetze»⁴⁶, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁷
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt

⁴⁶ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen.

Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁷ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 4.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 5.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 5.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)⁴⁸

Art. 1a Gegenstand⁴⁹

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

²Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

⁴⁸ Falls der im VE-BehiG vorgeschlagene Abschnitt 3a bestehen bleibt.

⁴⁹ Inspiriert durch §2 Abs. 1 und 2 BRG BL.

Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 5.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁵⁰ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Mensch mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁵¹ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen⁵². Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁵³. Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische,

⁵⁰ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵¹ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵² Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁵³ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellectuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.
- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist

folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben. » (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Sie hält ausdrücklich fest. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall**⁵⁴. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger

⁵⁴ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵⁵ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 5.2.4). **An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert.** Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 5.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit

⁵⁵ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

«angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?

- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 5.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. **Diese Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss oder nicht.**

Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüßen.

Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 5.1.

Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.
- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.
- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 7.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

Artikel 6

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 5.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird von Inclusion Handicap sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 5.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 5.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und – Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

Artikel 6a

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 5.2.2 sowie 5.3.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 5.2.4.

Anpassungsvorschlag für Art. 6a NEU Abs. 3 bis Abs. 6 (betreffend Einführung einer Quote)

Art. 6a

Abs. 3

Pro 50 Vollzeitstellen muss ein Arbeitgeber ein Pensum von 100 % entweder mit einer behinderten Person oder mehreren behinderten Personen besetzen.

Abs. 4

Die Invalidenversicherung übernimmt in Betrieben mit Krankentaggeldversicherung die Mehrkosten für den Einschluss der neu angestellten behinderten Person bzw. Personen. In solchen ohne Krankentaggeldversicherung übernimmt er die Kosten für die gesetzliche Lohnfortzahlung.

Abs. 5

Die Invalidenversicherung übernimmt einen Drittel der Lohnkosten.

Abs. 6

Die Invalidenversicherung bietet Beratung und Coaching der behinderten Person sowie den Arbeitgebenden vor und während dem Arbeitsverhältnis.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus Sicht von Inclusion Handicap nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen

Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 5.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislastleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierten Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Absatz 4

Siehe Abs. 1

Artikel 9

Siehe Ziff. 5.5.

Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung sehr zu begrüßen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen

und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 5.3.

Artikel 14

Siehe Ziff. 5.4.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen**:

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 4.1.

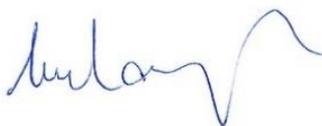
In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 4.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Vorschläge und bedanken uns.

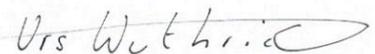
Freundliche Grüsse



Dr. med. Thomas Ihde
Stiftungsratspräsident



Lic. phil. Muriel Langenberger
Geschäftsleiterin



lic. iur. Urs Wüthrich
Fachv. Recht

Für allfällige Rückfragen und weitere Auskünfte steht Ihnen gerne Urs Wüthrich zur Verfügung:

Urs Wüthrich
u.wuethrich@promentesana.ch
Tel 044 446 55 15



Retina Suisse

Aktiv gegen Sehverlust

Retina Suisse
Stephan Hüsler
stephan.huesler@retina.ch
044 444 10 77

Eidgenössisches Departement des Inneren
Inselgasse 1
3000 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, 5. April 2024

Stellungnahme zur Vernehmlassung über die Teilrevision des BehiG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, den Vorschlag zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen BehiG Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Möglichkeit, auch wenn wir enttäuscht sind, dass Menschen mit Behinderungen nicht schon früher in die Entwicklung der Gesetzesvorlage einbezogen wurden.

Retina Suisse ist die Vereinigung von Patientinnen und Patienten mit Retinitis pigmentosa (RP), Makuladegeneration, Usher-Syndrom und anderen Erkrankungen des Augenhintergrundes. Wir sind die einzige schweizerische Patientenorganisation von Menschen mit Augenkrankheiten. Seit 1979 setzen wir uns aktiv dafür ein, dass Menschen mit bis heute unheilbaren Augenleiden einen gleichberechtigten Zugang zu Diagnose und Therapie erhalten und unterstützen die Forschung. Wir beraten und informieren die Betroffenen und ihre Angehörigen über ihre Krankheit, den Stand der wissenschaftlichen Forschung, Therapiemöglichkeiten, Sozialversicherungen und alle Fragen rund um die Rehabilitation. Wir arbeiten mit allen Organisationen des Seh- und Hörsehbehindertenwesens zusammen und sind auch Mitglied bei Agile.ch.

Unsere Stellungnahme

Wir unterstützen die ausführliche Stellungnahme von Agile.ch. Aus der Situation von Menschen mit Augenkrankheiten möchten wir folgende Punkte speziell betonen:

Seltene Augenkrankheiten, insbesondere Netzhautdystrophien, aber auch viele andere wie Altersbedingte Makuladegeneration, Glaukom, Diabetische Retinopathie und Diabetisches Makulaödem führen oft zu einer fortschreitenden Einschränkung des Sehvermögens. Sehschärfe und Gesichtsfeld werden immer eingeschränkter. Diese Beeinträchtigung führt in



Retina Suisse

der Interaktion mit der Umwelt zu Behinderungen in allen Lebensbereichen. Deshalb ist für uns Menschen mit Sehbehinderungen eine hindernisfreie Umwelt für ein selbstbestimmtes Leben entscheidend. Sie entscheidet auch oft darüber, ob jemand einer Erwerbsarbeit nachgehen kann oder nicht. Deshalb fordern wir, dass **Artikel 2** des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (**BRK**) umgesetzt wird. Insbesondere fordern wir, dass der Grundsatz des «**Universal Design**» angewendet wird. Dieses Design-Konzept erlaubt möglichst vielen Menschen die Nutzung von Produkten und Umgebungen, ohne dass Anpassungen oder Spezialisierungen erforderlich sind. Dies gilt insbesondere für die gebaute, aber auch für die virtuelle Umwelt. So sind für Computerprogramme die Grundsätze der **WCAG** zu befolgen. Insbesondere sollen sich auch Anbieter von Software für Businessanwendungen an den Grundsatz der Accessibility halten müssen.

Die Missachtung dieser WCAG-Normen hat zur Folge, dass die Invalidenversicherung teure Programm-Anpassungen finanzieren muss. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass diese Anpassungen beim nächsten Release oder Update wieder verloren gehen können. Die Anpassungen benötigen oft viel Zeit. Während dieser Zeit sind Arbeitnehmende mit Sehbehinderung nicht produktiv.

Arbeitgebende befürchten, dass sehbehinderte und blinde Arbeitnehmende für sie einen zu grossen Aufwand verursachen. Damit muss auch hier die Invalidenversicherung einspringen und Renten für ansonsten gut ausgebildete und fähige Personen ausrichten.

Zugängliche Programme kommen auch jenen Arbeitnehmenden zugute, die im mittleren Alter langsam die Adaptationsfähigkeit ihrer Linse verlieren. Sie möchten den Bildschirm ihren Bedürfnissen anpassen können (z.B. Farben und Kontraste verbessern, Schriftgrösse ändern). Das geht aber nur, wenn die Programme (und natürlich auch Websites) entsprechend programmiert wurden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Position.

Freundliche Grüsse
Retina Suisse

Stephan Hüsler
Geschäftsleiter



Zürich, 04.04.2024

GEMEINSAM NACH VORNE SEHEN.

Geschäftsstelle
Friedackerstrasse 8
8050 Zürich
Tel. 044 317 90 00
info@blind.ch; www.blind.ch



PER MAIL

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Frau Bundesrätin
Baume-Schneider
ebgb@gs-edi.admin.ch

Vernehmlassungsantwort zum Bundesgesetz über die Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)

Stellungnahme des Schweizerischen Blindenbundes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

In seiner Medienmitteilung vom 10. März 2023 mit dem Titel «Bundesrat will die Rechte von Menschen mit Behinderungen stärken» kündigte der Bundesrat die Revision des BehiG an. Darin erklärte er die Zugänglichkeit in den Bereichen Arbeit und Dienstleistungen zu 2 von 4 Schwerpunktthemen. Dies weckte berechtigte Hoffnungen auf die Fortschritte bei der Barrierefreiheit, um damit endlich tatsächliche Erleichterungen im Alltag von Menschen mit Behinderungen zu erreichen.

Information und Kommunikation als Querschnittsaufgabe ist eine wesentliche Voraussetzung für Zugänglichkeit. Gerade für blinde und sehbehinderte Menschen gilt dies in besonderem Masse bei Dienstleistungen, die sehr oft auch ein Schlüssel für die Arbeit sind. Dies gilt es anzuerkennen und in gesetzlichen Bestimmungen umzusetzen.

Der Bundesrat hat am 8. Dezember 2023 die Vernehmlassung für eine Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes eröffnet.

Die damit vorgestellte Vernehmlassungsvorlage (Vorentwurf) enttäuscht den Schweizerischen Blindenbund auf ganzer Linie.

Das Gesetz mag juristisch eine spannende und interessante Herausforderung darstellen, das aber auch aufgrund der Kompliziertheit das Leben von Menschen mit Behinderung nicht erleichtert, sondern sogar erschwert.

Der Schweizerische Blindenbund sieht sich in seiner Haltung bestätigt, wenn im Gastbeitrag des TA vom 22. Januar 2024 Schefer/Hess schreiben: «Der Bundesrat will das Behindertengleichstellungsgesetz überarbeiten. Doch seine Vorschläge sind ungenügend – und teilweise sogar schädlich.»

Es ist sicher positiv zu werten, dass nun auch Dienstleistungen Privater zugänglich sein sollen. Angesichts des gewählten Ansatzes mit den vielen vorgesehenen Argumentationsmöglichkeiten, den Zugang nicht realisieren zu müssen, besteht, wie Schefer/Hess schreiben, die ernsthafte Gefahr, dass sich an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts bis wenig ändern würde.

Für den Schweizerischen Blindenbund ist es unverständlich, dass bereits heute beispielsweise ein privater Unfallversicherer ein webbasiertes Tool zur Lohndeklaration zur Verfügung stellen kann, das von blinden Menschen (ohne Sehrest) mit blindentechnischen Hilfsmitteln bedient werden kann. Demgegenüber gibt es aber immer noch öffentliche Anstalten wie Ausgleichskassen, bei denen beispielsweise die jährlichen Lohndeklarationen von blinden Menschen nicht selbständig ausgeführt werden können. Solche Arbeiten könnten auch von einer blinden Person in einer entsprechenden Abteilung eines Unternehmens ausgeführt werden. Diese Tatsache zeigt klar auf, wie unzugängliche Information die Integration in den Arbeitsmarkt stark erschweren, ja verunmöglichen - und dies vor dem Hintergrund, dass staatliche Dienstleistungen längst zugänglich sein sollten. Es stellt sich die Frage, wie die Akzeptanz und das Verständnis privater Dienstleister erreicht werden können, wenn selbst der Staat seinen gesetzlichen Pflichten nicht oder nur widerwillig nachkommt und die Barrierefreiheit öffentlich zugänglicher Dienstleistungen vernachlässigt. Dass sich die Wirtschaft in einem solchen Umfeld der Forderung nach zugänglichen Dienstleistungen nicht sonderlich zugetan zeigt, ist nicht verwunderlich.

Auch äusserst stossend ist, dass der Staat zum Beispiel die Arbeitgeberschaft im Rahmen des Assistenzbeitrages der Invalidenversicherung zu Leistungen verpflichtet, die eine blinde Person gar nicht erbringen kann, weil die Erbringung solcher verlangten Leistungen durch ihn, den Staat selbst, stark behindert oder verunmöglicht wird. Dafür müssen Assistenzleistungen eingesetzt werden, die nicht dem Sinn des Assistenzbeitrages entsprechen und zudem dann an anderen wichtigen Stellen, für die der Assistenzbeitrag geschaffen wurde, fehlen. Durch die strikte Ausgestaltung dieser IV-Leistung gibt es angeblich aus Gründen der Rechtsgleichheit für blinde und sehbehinderte Personen absolut keine behinderungsspezifische Berücksichtigung und Ausnahmen. Dadurch werden Benachteiligungen nicht beseitigt, sondern sogar neue geschaffen.

Zu den Pflichten der Arbeitgeberschaft gehört unter anderem die jährliche Erstellung eines Lohnausweises mit vorgegebener Struktur für alle angestellten Personen. Dies gilt auch für alle Arbeitgebenden, die am Assistenzbeitrag der IV teilnehmen. Dazu stellt die SSK das WebTool «eLohnausweis SSK online» zur Verfügung. Dieses Tool kann von einer blinden Person gar nicht selbständig bedient werden. Es ist unzugänglich.

10 Jahre nach der Ratifizierung der UNO-BRK ist es Zeit, nicht mehr über die Zugänglichkeit von Information und Kommunikation und damit öffentliche und private Dienstleistungen zu debattieren, sondern die Unzugänglichkeiten zu beseitigen.

Selbst in seiner Medienmitteilung vom 10. März 2023 erwähnt der Bundesrat und anerkennt damit explizit unter anderem die Dienstleistungen im Bankwesen, die nur «eingeschränkt» zugänglich seien. Die nun in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Bestimmungen (Art. 6 Dienstleistungen Privater) und die entsprechenden Ausführungen

im erläuternden Bericht lassen berechtigte Zweifel aufkommen, ob gerade in diesem Zusammenhang konkrete Dienstleistungen wie E-Banking und Versicherungsleistungen tatsächlich enthalten sein werden. Der Schweizerische Blindenbund muss skeptisch bleiben.

Obwohl es viel einfacher, sachgerechter und praktikabler wäre, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen bei Dienstleistungen Privater generell zu verbieten, müssen Mittel und Wege gefunden werden, die sich nicht fortwährend in juristischen Debatten um sich selbst drehen, in Grabenkämpfen verharren und sich derweil im praktischen Alltag von Menschen mit Behinderung wenig bis gar nichts verbessert.

Darum schlägt der Schweizerische Blindenbund vor, den Lösungsansatz über das Öffentliche Beschaffungswesen ernsthaft in Betracht zu ziehen. Es muss so angepasst werden, dass staatliche Stellen, Anstalten und Institutionen nur noch für Menschen mit Behinderung vollständig zugängliche Produkte und Dienstleistungen beschaffen dürfen und diese auch nachhaltig zugänglich betrieben und unterhalten werden können.

Dies hätte den Vorteil, dass potenzielle Anbieter und Lieferanten ein starkes Interesse hätten, Barrierefreiheit möglichst kostengünstig zu produzieren, um in Zukunft attraktiv zu sein, zu bleiben oder zu werden. Daraus könnte sich eine grosse Strahlkraft entwickeln.

Dabei ist sich der SBb sehr wohl bewusst, dass dieser Weg nicht einfach sein wird und viele Fragen beantwortet werden müssen (z.B. Marktgrösse, internationale Vermarktung und Verflechtung, etc.). Er ist aber überzeugt, dass er mit entsprechendem politischem Willen gangbar ist und tragbare Lösungen für die Zukunft gefunden werden könnten.

In den folgenden Details schliesst sich der Schweizerische Blindenbund der Stellungnahme von Inclusion Handicap an, die er spezifisch ergänzt hat.

Der Schweizerische Blindenbund dankt Ihnen für die Prüfung seiner Argumentationen im Interesse blinder und sehbehinderter Menschen.

Freundliche Grüsse

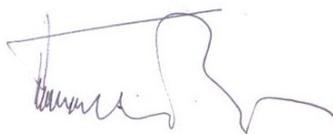
Arnold Wittwer

Geschäftsführer Schweizerischer Blindenbund



Roland Gossweiler

Delegierter des Vorstandes für Sozialpolitik und Interessenvertretung



Inhalt: Teilrevision Behindertengleichstellungsgesetz

Vernehmlassungsantwort zum Bundesgesetz über die Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)	1
Stellungnahme des Schweizerischen Blindenbundes	1
Inhalt: Teilrevision Behindertengleichstellungsgesetz	1
1. Das Wesentliche in Kürze	3
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	4
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	6
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG) ..6	
3.1.1. <i>Frist nicht eingehalten</i>	6
3.1.2. <i>Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen</i> 7	
3.1.3 <i>Korrektur Geltungsbereich verpasst</i>	8
3.2. Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	10
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	12
4.1. Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig	12
4.2. Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG).....	13
4.2.1. <i>Fehlerhafte Konzeption des BehiG</i>	13
4.2.2. <i>Begriffliche Anpassung erforderlich</i>	14
4.2.3. <i>Zwei mögliche Lösungsansätze</i>	15
4.2.4. <i>Zu den angemessenen Vorkehrungen</i>	16
4.3. Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)	17
4.4. Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG).....	18
4.5. Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	19
4.5.1 <i>Absatz 1</i>	19
4.5.2 <i>Absatz 2</i>	20
4.5.3 <i>Absatz 3</i>	21
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG) 21	
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	21
6.1. Einbezug der Behindertenorganisationen	21
6.2. Finanzierung der Behindertenorganisationen	23
6.2.1. <i>Grundlage im Invalidenversicherungsrecht</i>	23
6.2.2. <i>Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen</i>	23
6.2.3. <i>Finanzierung nicht angepasst</i>	24
6.2.4. <i>Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung</i>	24
6.3. Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB.....	25
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	26
Artikel 1, Absatz 2	27
Artikel 2	28
<i>Absatz 1</i>	28

<i>Absatz 6</i>	30
Artikel 3, Bst. g.....	32
Artikel 5.....	32
<i>Absatz 1</i>	32
<i>Absatz 1bis</i>	34
Artikel 6.....	34
<i>Absatz 1</i>	34
<i>Absatz 2</i>	35
<i>Absatz 3</i>	35
Artikel 6a.....	36
<i>Absatz 1</i>	36
<i>Absatz 2</i>	36
Artikel 8.....	36
<i>Absatz 3 und Absatz 4</i>	36
Artikel 8a.....	36
<i>Absatz 1</i>	36
<i>Absatz 2</i>	37
<i>Absatz 4</i>	37
Artikel 9.....	37
Artikel 9b.....	37
Artikel 12a.....	37
Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II.....	37
Artikel 13 Abs. 1 und 1 ^{bis}	37
Artikel 14.....	37
Artikel 20.....	38
Artikel 23.....	38

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat **anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss**. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das **begrüssst und unterstützt** Inclusion Handicap sehr.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die **Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern**. Problematisch sind insbesondere die **zu enge Themenwahl** (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die **Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall** (unten Ziff. 4), zudem noch mit einem **diesbezüglich untauglichen Vorschlag** (unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum **Verbandsbeschwerderecht** würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar **deutlich verschlechtern** (unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter **keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen**, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die **Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes** (dazu Ziff. 5).

Es ist nötig und sinnvoll, den **Entwurf grundlegend zu überarbeiten**. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen **miteinbezogen werden** (dazu Ziff. 6.1). Als Dachverband und mit seiner Expertise zum Behindertengleichstellungsrecht **stellt sich Inclusion Handicap hierzu sehr gerne zur Verfügung der Bundesverwaltung**. Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der **nötigen Zeit und Sorgfalt** anzupacken, gleichzeitig auch **unter Berücksichtigung der politischen Aktualität**: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inklusions-Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhnden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK **besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK** (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).¹ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Verordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die **Bundesverfassung** (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die **Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV** als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – **BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück**. So hält das Bundesgericht konstant 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.² Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.³ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.**⁴

¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 (nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen).

² CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

³ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22.

⁴ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 22 f.

Entsprechend empfahl der **UNO-Ausschuss** der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der **Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht**.⁵ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, dass die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht **Handlungsbedarf auf Gesetzesebene**.⁶ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der **Zugang zu Dienstleistungen** verbessert und der **Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis**, verstärkt wird.⁷ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt**.⁸ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.⁹

Der **Revisionsbedarf** des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende **Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf**, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch **bei weitem nicht gerecht**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG **muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen** werden.
- Die Revision ist **breiter zu fassen**, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die **nötige Zeit** zu investieren und es sind die **Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen**.

⁵ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12.

⁶ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 36.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die **BRK** umfasst alle Lebensbereiche und verlangt **tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft**. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹⁰ **verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte**. Obschon die **«Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026»** des Bundesrates in die **richtige Richtung gehen** und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie der hierzu erforderlichen Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). **Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross**. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

3.1.1. Frist nicht eingehalten

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 sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20 Jahren** erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹¹

¹⁰ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 5), Ziff. 8c.

¹¹ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹² Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹³ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.¹⁴ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁵

Der aktuell als **Überbrückungsmassnahme** angebotene **Shuttle-Dienst** ist **weder autonom noch** – aufgrund der Voranmeldepflicht – **spontan**. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser **Misstand** ist **so rasch wie möglich zu beheben** und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt** worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte¹⁶ des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

Bei vielen Bauten, Anlagen und Einrichtungen fehlen immer noch die für blinde und sehbehinderte Menschen so wichtigen Anpassungen, wie taktile Leitlinien und Beschriftungen. Diese taktilen Informationselemente sind aber für die autonome Benutzung des öffentlichen Verkehrs durch blinde und sehbehinderte Menschen unabdingbar.

3.1.2. *Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen*

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die

¹² Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

¹³ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁴ Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁵ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 13), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁶ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁷. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates¹⁸, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

Forderungen

Inclusion Handicap fordert, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht¹⁹:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch **verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren** (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²⁰

¹⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision

¹⁹ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

²⁰ Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art.

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese **Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt** worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²¹ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²² Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers²³. Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

²¹ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

²² Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²³ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das **konzessionierte in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein **konzessioniertes in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

3.2. Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²⁴

²⁴ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁵

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁶ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁷

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.²⁸ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist:

- auf bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation,
- auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen,
- auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m²²⁹ zu erweitern.

²⁵ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁶ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁷ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁸ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 33.

²⁹ So der Kanton UR.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht**. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das **Gesetz kaum noch zu verstehen** ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1. Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein 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**. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine **Korrektur im Einzelfall** zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die allgemeine Klausel, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (Art. 5 Abs. 1), bleibt auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend. Sie paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).

- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen. Sie bleiben äusserst diffus und wenig verbindlich. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht deutlich mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2. Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

4.2.1. Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen **unbedingt nötig**.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen**. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen** (und in der Rechtsprechung konkretisierten) **Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht**. Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte**. Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese anderen Gäste potenziell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten³⁰.

4.2.2. Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs** in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen**: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen**. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³¹ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglicht).» Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei Begriffe?

³⁰ BehiG-Botschaft (Anm. 11), S. 1780.

³¹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? Und doch nicht mehr als bisher?
- Aber was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt, wenn die Diskriminierung als Folge eines zu engen Begriffs gar nicht bejaht wird, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³² «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen.» Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine enge Anlehnung Diskriminierungsbegriff an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung nahelegen, zu einer restriktiven Auslegung beizusteuern.³³ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind ihrer Persönlichkeit wohl kaum im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die ernsthafte Gefahr, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird.

4.2.3. Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der Etablierung einer einheitlichen Terminologie, wie sie bereits die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche

³² Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³³ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff der Diskriminierung durch den der Begriff der Benachteiligung zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz an Klarheit gewinnen. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des Ausmasses der Verpflichtung wird durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen der Auffassung von Inclusion Handicap – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste hierzu um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der Nachteil dieses Lösungsansatzes (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinne des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar, ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4. Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüssen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption aber Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann

eine Diskriminierung darstellen.»³⁴. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3. Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³⁵, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁶

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im **VE-BehiG 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. Was konkret muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? Woran misst man, ob er dieses Ziel erreicht hat? Wer kontrolliert das? Welche Ressourcen stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa auf eine persönliche Assistenz, Gebärdendolmetschung, Übersetzung in Schriftsprache oder Leichte Sprache angewiesen sind, um einer Arbeit nachzugehen, eine solche beanspruchen können?

³⁴ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

³⁵ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 86ff.

³⁶ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 12 und 52 b.

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 VE-BehiG 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.

4.4. Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Das ist dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb das Ziel von Inclusion Handicap unterstützt wird. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Und zwar meistens nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bösartig ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüßen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten** verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5. Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüßen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage

gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,³⁷ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Inclusion Handicap schlägt folgende Formulierung vor:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

³⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

Anpassungsvorschlag

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere befürwortet Inclusion Handicap die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität, der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihrer verbundenen Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen**, welche das **Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Inclusion Handicap verweist auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1. 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.³⁸ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes³⁹ – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.⁴⁰

³⁸ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

³⁹ Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

⁴⁰ HESS-KLEIN/SCHIBLER, Schattenbericht (Anm. 2), S. 16.

Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴¹ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴²

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴³ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen** durchgeführt. Der **Kanton Genf** hat sogar **mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen** und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das **für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert**.

⁴¹ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 1), Ziff. 9 and 10.

⁴² General Comment No. 7 (Anm. 38), para. 21.

⁴³ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

6.2. Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1. Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe **ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den **«invaliden» Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu seit 2020) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2. Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts⁴⁴.

⁴⁴ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** aus und auf **allen Ebenen des föderalen Staates**. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

6.2.3. Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «**Programmen**» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die ‘der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen’».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben**. **Zuständig für die Verteilung** der Gelder ist nach wie vor ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4. Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Inclusion Handicap begrüsst in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023, mit den Behindertenorganisationen einen

«politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht von Inclusion Handicap muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3. Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «für **Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig**, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das EBGB konnte sich zuletzt zweifelsohne positiv entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die Behindertenpolitik und ihre Schwerpunktprogramme 2023-2026. Zwei wichtige Hindernisse beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EGBG gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).
- In vielen Kantonen sind Bestrebungen im Gange, Gleichstellungsrechte für Menschen mit Behinderung gesetzlich zu verankern. Landesweit fehlt aber eine koordinierende Stelle. Dies hat zur Folge, dass ein Flickenteppich mit unterschiedlichem Recht entsteht.

Forderung

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.
- Das EBGB soll künftig die Bestrebungen der Kantone im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung koordinieren. Zur Förderung der Koordination soll der Bund Finanzhilfen ausrichten.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu

berücksichtigen. Aus Sicht von Inclusion Handicap würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken», anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden soll, *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt. Hierzu folgende Bemerkungen:

- Grundsätzlich ist das Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG richtig. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetze»⁴⁵, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁶
- Die vorgeschlagene Formulierung erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch zu wenig durchdacht. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt schleierhaft, welche Bestimmungen des BehiG, bzw. des VE-BehiG konkret dazu beitragen würden, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert bleibt und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weitgehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich

⁴⁵ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen.

Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁶ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)⁴⁷

Art. 1a Gegenstand⁴⁸

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

²Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

Artikel 2

Nach VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der angemessenen Vorkehrung aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das Aufrechterhalten dieser doppelspurigen Begrifflichkeit gehört zu den grössten Mängeln des Vorentwurfs (Siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

Absatz 1

Gemäss Erläuterungen zum VE-BehiG⁴⁹ soll Art. 1 Abs. 2 die Definition von Menschen mit Behinderungen geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁵⁰ Die Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten, mit folgenden Bemerkungen:

⁴⁷ Falls der im VE-BehiG vorgeschlagene Abschnitt 3a bestehen bleibt.

⁴⁸ Inspiriert durch §2 Abs. 1 und 2 BRG BL.

⁴⁹ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵⁰ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben der körperlichen, geistigen und psychischen Behinderung auch die «intellektuelle» sowie die «sensorische» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen⁵¹. Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Behinderungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Behinderung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken⁵². Der Begriff der psychischen Behinderung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Bedingungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), intellectuelle (VE-BehiG) ou sensorielle (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. handicap «mental» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.

⁵¹ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁵² Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen zahlreiche Barrieren aufweist, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK. Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den Erläuterungen auf d nicht nachvollziehbar, bzw. falsch: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben.» (Version d, S. 21). Die französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher: «Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap» (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Sie hält ausdrücklich fest. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall**⁵³. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵⁴ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). **An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert.** Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehen Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 und 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

⁵³ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

⁵⁴ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

Anpassungsvorschläge

- Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des BRK-Begriffs der Diskriminierung definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese **Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss** oder nicht.

Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüßen.

Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste deutlich konkreter formuliert werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen nicht auf vorgefassten Meinungen darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern,

dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile hingewiesen hat.

- die Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen immer wieder und regelmässig ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu analysieren, zu bewerten und dementsprechend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dieser Ausdruck erkennt an, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist. Dies schliesst nicht aus, dass bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen.
- Bund und Kantone die von ihnen ausgewählten Massnahmen begründen, insbesondere hinsichtlich der Prioritäten. Ausserdem muss ein Zeitplan mit Meilensteinen für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von Kontrollmechanismen bewertet werden können. Schliesslich müssen diese Stellen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stellen. Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Absatz 1bis

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüßen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1bis a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1bis b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1bis c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1bis d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

Artikel 6

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2. Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird von Inclusion Handicap sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten.
- Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.
- Schliesslich muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und -Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und

Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint sind.

Artikel 6a

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus Sicht von Inclusion Handicap nur begrüsst und unterstützt werden. Ob dieser greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, so weit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung), zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso der VE-BehiG keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet. Dieser gewährleistet einen Kündigungsschutz für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Absatz 4

Siehe Abs. 1

Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

Artikel 9b

Vorgeschlagene Ergänzung sehr zu begrüßen, von zentraler Bedeutung. Muss auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden.

Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies, obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund verwiesen.

Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 4.3.

Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen**:

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

- a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinnes-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von
Menschen mit Behinderungen EBGB
Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

ebgb@gs-edi.admin.ch

Schweizerischer Zentralverein
für das Blindenwesen SZBLIND
Jan Rhyner
Schützengasse 4
9001 St. Gallen

Telefon 071 223 36 36
Direkt 071 228 57 69

www.szblind.ch
rhyner@szblind.ch

St. Gallen, 04. April 2024

**Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der
Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen
(Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Zentralverein für das Blindenwesen SZBLIND bedankt sich für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG).

Gerne ergreifen wir die Gelegenheit der Vernehmlassung, um nachfolgend zur geplanten Teilrevision des BehiG Stellung zu nehmen. Dabei handelt es sich, neben dem IVG, um das wichtigste Bundesgesetz mit Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zum ersten Mal seit seinem Inkrafttreten 2004 soll es substanziell angepasst werden. Aus Sicht des SZBLIND wird verpasst diese Chance zu nutzen, um die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in unserer Gesellschaft zu stärken. Diese Teilrevision versucht das BehiG zu verbessern, jedoch würde der vorliegende Vorschlag mit aller Wahrscheinlichkeit nicht dazu beitragen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken und würde die Situation von Betroffenen punktuell sogar verschlechtern. Der Vorentwurf bedarf einer tiefgreifenden Überarbeitung, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund verschiedener Forderungen, politischer Geschäfte auf nationaler Ebene (z.B. Motion 22.3371, Motion 24.3156, Interpellation 23.4223, Motion 22.4423, Postulat 24.33.24 usw.), dem Staatenbericht zur Umsetzung der UNO-BRK und den Bestrebungen im Zusammenhang mit der "Inklusions-Initiative", die im Herbst 2024 eingereicht wird.

Allgemeine Einschätzung

Der Bundesrat hat anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das begrüsst und unterstützt der SZBLIND sehr. Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die

Vorschläge werden die Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum positiv verändern.

Problematisch sind unter anderem die zu enge Themenwahl (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen) und die Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall. Mit der neuen Bestimmung zum Verbandsbeschwerderecht würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar deutlich verschlechtern. Der Vorentwurf enthält weiter keine Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen, welche eine wichtige Rolle und Mitverantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen. Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes (Motion 22.3373).

Es ist nötig und sinnvoll, den Entwurf grundlegend zu überarbeiten. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (z.B. IVG). Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, punktuelle Vorschläge zur Anpassung von einzelnen Bestimmungen.

Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz ausdrücklich zur Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Gesetzgebungsverfahren. Anfang 2022 hat der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen die Schweiz in Bezug auf die Umsetzung der BRK erstmals überprüft. In seinen erlassenen Empfehlungen 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.

Die Bundesverfassung (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück. So hält das Bundesgericht konstant fest, dass Art. 8 Abs. 2 BV keinen Anspruch auf Herstellung faktischer Gleichheit beinhaltet. Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, kann lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht.

Auch der Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht Handlungsbedarf auf Gesetzesebene. Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Dienstleistungen verbessert und der Schutz vor Diskriminierung, verstärkt wird. Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt.

Der Revisionsbedarf des BehiG ist unumstritten. Der vorliegende Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch nicht gerecht.

Grundsätzliche Forderung des SZBLIND zur Teilrevision des BehiG:

- Das BehiG muss einer umfassenden Revision unterzogen werden.
- Die Revision ist breiter zu fassen, sowohl hinsichtlich der Themen als auch der Instrumente.
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die nötige Zeit zu investieren und es sind die Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen.

Der Fokus auf die Bereiche "Arbeit" und "Dienstleistungen Privater"

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte.

Der Fokus auf die Bereiche "Arbeit" und "Dienstleistung Privater" zu legen, ist zu begrüssen. Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, angegangen werden können, ist nachvollziehbar. Dennoch ist der thematische Fokus zu eng. Insbesondere sind in den Bereichen "öffentlicher Verkehr" und "Bau" Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken.

Fehlen einer Nachfolgeregelung für den öffentlichen Verkehr

Bei Inkrafttreten des BehiG am 1. Januar 2004 ging der Gesetzgeber 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. Diese Fristen von zehn (Kommunikationssysteme und Billettausgabe) bzw. 20 Jahren (Bauten, Anlagen und Fahrzeuge) für die Anpassung des öffentlichen Verkehrs sind per Ende 2013 bzw. per Ende 2023 abgelaufen. Die Anstrengungen sind zu würdigen; die Bilanz ist trotzdem ernüchternd.

Im Eisenbahnverkehr entsprachen gemäss dem Standbericht des BAV per Ende 2022 lediglich 61% der Stationen den BehiG-Vorgaben. Noch viel prekärer ist die Lage beim Busverkehr: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist lediglich 33% der Bushaltestellen den BehiG-Vorgaben entsprechen. Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81%), den Tramhaltestellen (66%), den Tramfahrzeugen (84%), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73%) sowie den Schiffen (97%) und Schifflandungsanlagen (97%) besteht weiterhin Handlungsbedarf.

Es ist somit unbestritten, dass das Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den am ausführlichsten geregelten Bereich und einen der drei zentralen Punkte des BehiG. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, "damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt". Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung getroffen wurden. Dies ist ein falsches Signal an die Infrastrukturinhaberinnen /-inhaber und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend unverständlich ist der bewusste Entscheid des Bundesrates, die Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszuklammern.

Forderung des SZBLIND bezüglich einer Nachfolgeregelung für den öffentlichen Verkehr:

- Eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030
- Eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen
- Eine griffige Kontrolle der Zielerreichung
- Eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten
- Eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr, mit welcher Kantone und Gemeinden mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden können.

Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten. Zudem zeigt die Erfahrung, dass sinnesbehindertenspezifische Anliegen nicht oder zu wenig beachtet wurden (z.B. Markierung von Glastüren sowie grösseren Glasflächen oder Raumakustik). Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Dies würde sich auch nicht durch die Aufnahme der Verpflichtung zu "angemessenen Vorkehrungen" nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: "Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen."

Erschwerend kommen die hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten (neun Wohnungen und mehr) und Bauten mit Arbeitsplätzen (51 Arbeitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land. Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der Begriff der Anlage gemäss Art. 3 lit. a BehiG auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG. Als Folge davon bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf Wohnbauten mit weniger als neun Wohneinheiten sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500 m² zu erweitern. Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Der Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderung des SZBLIND bezüglich Justierung im Baubereich:

- Der Geltungsbereich des BehiG ist auf folgende Bereiche zu erweitern:
 - Bestehende Bauten und Anlagen, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation

- Wohnbauten ab 4 Wohnungen
- Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500 m²

Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Die vorgeschlagene Revision sieht vor, Menschen mit Behinderungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Der SZBLIND unterstützt dieses Ziel, befürchtet allerdings, dass der Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall nicht ausreicht.

Nebst den subjektivrechtlichen Durchsetzungsinstrumenten bedarf es aus unserer Sicht objektivrechtlicher Pflichten, um sich dem Ziel einer inklusiveren Gesellschaft mit Bezug auf Menschen mit Behinderungen schrittweise annähern zu können. Hierfür ist etwa die allgemeine Klausel von Art. 5 mit zusätzlichen, abgesehen von den in Art. 13, 14 und 20 vorgesehenen Massnahmen zu konkretisieren. Wir verweisen für die detaillierten Ausführungen auf Ziff. 4.1 der Vernehmlassungsantwort von Inclusion Handicap.

Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

Das BehiG etabliert zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen. Diese begriffliche und unübersichtliche Konzeption führt dazu, dass nicht die notwendige Klarheit geschaffen wird.

Der SZBLIND plädiert gestützt auf die Ausführungen in Ziff. 4.2.2 der Vernehmlassungsantwort von Inclusion Handicap – um Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen reduzieren zu können - dafür, dass eine einheitliche Terminologie geschaffen und ausschliesslich der Begriff "Benachteiligungen" eingesetzt wird. Erforderlich wäre hierfür insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den Begriff "Diskriminierung" durch den Terminus "Benachteiligung" zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG muss grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Die Berücksichtigung genannter Anpassungen ermöglicht es, dass das Gesetz – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen regelt. Mit Entfallen des Begriffs "Diskriminierung" bedarf es zudem im Ergebnis auch keiner Begriffsdefinition mehr. Der Vorschlag, den Begriff "Benachteiligung" auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse anzuwenden, verleiht dem Gesetz Klarheit.

Begriffliche Konzeption erweist sich mit Bezug auf die Verpflichtungen Privater zu angemessenen Vorkehrungen als problematisch

Die Einführung der Verpflichtung Privater, angemessene Vorkehrungen zu treffen ist zu begrüssen. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption Probleme: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf "Benachteiligungen" und nicht auf "Diskriminierungen". So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen "Diskriminierungen" Privater nun

angewandt werden soll. Ferner enthalten Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der "Benachteiligung". Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 ist somit unklar. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt: "Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen." . Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben.

Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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. Diese Anpassung ist angesichts der schwerwiegenden Probleme, mit welchen sich Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sehen, dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüssen.

Doch ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich positiv auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt davon ab, was unter "Diskriminierung" verstanden wird. Indem der VE-BehiG 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 sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird. Es besteht auch die Befürchtung, dass sich die Situation verschlechtern kann, da Arbeitgebende aufgrund von Hürden auf die Einstellung von Menschen mit Behinderungen verzichtet wird, wenn auf IVG-Ebene keine entsprechenden Massnahmen angepasst werden (z.B. Finanzierung von Assistenzpersonen).

Hinzu kommt das Fehlen griffiger objektivrechtlicher Verpflichtungen. Im VE-BehiG fehlen Massnahmen, die zum Ziel haben, den Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen insgesamt zugänglicher zu gestalten. Die vorgeschlagenen Anpassungen von Art. 13 Abs. 1 und 1^{bis} sind kosmetischer Art. Unbeantwortet bleibt in der Vorlage etwa, welche konkreten Massnahmen der Bund zu ergreifen hat, um die Chancengleichheit zu gewährleisten. und welche Ressourcen hierfür zur Verfügung stehen. Zudem sieht die BehiG-Teilrevision keine Massnahmen mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Bund und Kantonen vor.

Wie sichergestellt wird, dass Menschen mit Behinderungen, die auf eine persönliche Assistenz, Gebärdensprachdolmetschung, auch in taktile Gebärdensprache, Übersetzung in Schriftsprache oder Leichte Sprache angewiesen sind, um einer Arbeit nachzugehen, eine solche beanspruchen können, kann mit dem Instrument der angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall nicht gelöst werden. Spätestens bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit wird ein Gericht in aller Regel zum Schluss kommen, dass die Assistenz nicht gewährleistet werden kann. Denn anders als technische Massnahmen zur Beseitigung von baulichen Hindernissen, generieren persönliche Assistenz oder

Gebärdensprachdolmetschung wiederkehrende Kosten, die als unverhältnismässig eingestuft werden können. Dasselbe gilt auch für den erhöhten Zeitaufwand für die Kommunikation mit Menschen mit Hörsehbehinderung oder Taubblindheit. Hier muss mit der BehiG-Revision zwingend auch eine Anpassung des IVG getätigt werden.

Über den Vorschlag von Art. 13 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 und umzusetzen, 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, 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.

Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden, was dringend nötig ist und die Bestrebungen des SZBLIND unterstützt. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit Seh- oder Hörsehbehinderung nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Benachteiligungen oder sogar Diskriminierung konfrontiert sind. Diese Ausgrenzung geschieht nicht absichtlich oder böswillig. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, dass es Behinderungen gibt. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Seh- oder Hörsehbehinderung in Anspruch genommen werden kann.

Weiter reicht der Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht aus, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten. Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüssen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar differenziert. Zudem fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen, personellen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

Was die digitalen Dienstleistungen anbelangt, muss bezweifelt werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce) und der Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen) ausreichend sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern "E-Commerce" und "IKT-Produkte und -Dienstleistungen" deuten auf eine beabsichtigte Beschränkung auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass beispielsweise auch e-Banking- und Versicherungstools (wie namentlich deren Webseiten und Apps) mitgemeint sind.

Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung. Der Vorschlag würde das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Hervorzuheben ist diesbezüglich insbesondere, dass die Vernehmlassungsvorlage vorsieht, das Klage- und Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen zu beschränken. Eine solche Einschränkung würde es Behindertenorganisationen verunmöglichen, bei einer offenkundigen Verletzung technischer Vorschriften Beschwerde zu erheben, weil etwa im Falle der baulichen Umsetzung einer Bushaltestelle, nicht die Persönlichkeit einer Person mit einer Seh- oder Hörsehbehinderung verletzt wird. Es droht, dass ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfällt.

Bezugnehmend auf die Ausführungen in der Stellungnahme von Inclusion Handicap Ziff. 4.5, ist aus Sicht des SZBLIND eine Anpassung des Vorentwurfs wie folgt erforderlich.

Anpassungsvorschlag des SZBLIND zum Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht:

- Absatz 1: Die folgende Formulierung "auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen" ist zu verwerfen und der Absatz wie folgt anzupassen: "Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: "oder Satzungen") zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen."
- Absatz 2: Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet den zu "engen" Begriff der "Klage". Hier ist der Begriff der Beschwerde zu ergänzen. "Der Bundesrat bezeichnet die zur Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen."
- Absatz 3: Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus "ein Beschwerderecht" eingeleitet werden.

Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch dem Auftrag des Parlaments (Motion

22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz") nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG symbolisch anerkannt. Es sind keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen, welche das Erlernen, Ausüben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen und der taktilen Gebärdensprache als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Der SZBLIND verweist auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes und unterstützt diese grundsätzlich.

Stärkung der Institutionen und Organisationen durch den 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. Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist, dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können. Entsprechend kritisierte auch der UNO-Ausschuss bei seiner Überprüfung im Jahr 2022 den mangelnden Einbezug von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze.

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat der Bund bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug gewährleistet. Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können (z. B. Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Wallis). Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des zurückgreifen können.

Vor diesem Hintergrund ist unverständlich, dass der Bund – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – seiner Verpflichtung aus der BRK bald zehn Jahre nach ihrem Inkrafttreten und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch nicht nachkommt und ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse das für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert.

Forderungen des SZBLIND bezüglich der Stärkung der Institutionen und Organisationen

durch den Einbezug der Behindertenorganisationen:

- Der VE-BehiG ist, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen, tiefgreifend zu überarbeiten. Hierzu ist, unter Berücksichtigung der Inklusions-Initiative die nötige Zeit zu investieren.
- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5a Abs. 2 VE BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren.

Stärkung der Institutionen und Organisationen durch die Finanzierung der Behindertenorganisationen

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute beinahe ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den «invaliden» Personen zu helfen.

Bereits im Jahre 2000, mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen.

2004 trat das BehiG in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es verschiedene Themen, die in unterschiedlichen Rechtsgebieten verankert sind. Entsprechend vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet sind die Fragen, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selbst, bzw. den Behindertenorganisationen zu übertragen, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.

Schliesslich ist 2014 die BRK für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in sämtlichen Lebensbereichen aus und auf allen Ebenen des föderalen Staates. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre Expertise so aufzubauen und einzusetzen, dass sie in der Lage sind, ihre Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz wahrzunehmen.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, grundlegend verändert. Seine Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen.

Zwar sieht das BehiG punktuell die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung finanziell zu unterstützen. Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 01.01.2022, ist die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist nach wie vor das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Stärkung der Institutionen und Organisationen durch den Einbezug der Behindertenorganisationen). Die Erfahrung zeigt, dass dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Benachteiligung oder sogar Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen.

Der SZBLIND begrüsst in diesem Zusammenhang die Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023, mit den Behindertenorganisationen einen "politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG" zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV gegeben. Aus der Sicht des SZBLIND muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher Grundlagen für die ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Die finanzielle Unterstützung von "Programmen" nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderungen des SZBLIND bezüglich Finanzierung der Behindertenorganisationen:

- Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

Stärkung der Institutionen und Organisationen durch die institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die BRK-Anlaufstelle innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem "für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen".

Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine Querschnittsmaterie: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung muss das EBGB eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit einer Expertise begleiten und sich dabei

genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das EBGB im Generalsekretariat des EDI verankert. Im Gegensatz dazu ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein Bundesamt. Es gibt keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen.

Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die Aufgaben des EBGB gewachsen und zudem noch komplexer geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Die Erfahrung der letzten zehn Jahre zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen. Es ist unabdingbar, dass das EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderungen des SZBLIND bezüglich institutioneller Verankerung und Ressourcen des EBGB:

- Das EBGB soll ein Bundesamt werden.
- Die Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss im Sinne der oben aufgeführten Vorschläge tiefgreifend überarbeitet werden. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus Sicht des SZBLIND würde selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG die erforderliche Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte.

Hinsichtlich der nach der BehiG-Teilrevision folgenden und angedachten Verordnungsrevision, ist auf Verordnungsstufe ausdrücklich auf den Standard eCH-0059 und die international anerkannten Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C zu verweisen.

Artikel 2 - Absatz 6

Die BRK definiert den Begriff der Diskriminierung in Art. 2 Abs. 3. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der "Versagung angemessener Vorkehrungen". Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind "angemessene Vorkehrungen" "notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind,

vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können".

Der Begriff "angemessen" ist demnach als "geeignet" im Sinne von "der Person und der konkreten Situation angemessen" zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die "Angemessenheit" der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall. Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem zweiten Schritt die Verhältnismässigkeit geprüft werden. Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung "keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung" aus. Die BRK enthält neben diesen Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen und definieren. An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert. Weil die ganze Systematik des Gesetzes, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein Konstrukt, das kaum zu verstehen ist. Es ist unter diesen Umständen unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der "angemessenen Vorkehrung" in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird.

Anpassungsvorschläge des SZBLIND zu Artikel 2 Absatz 6:

- Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.
- Stattdessen Formulierung einer Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz Basel-Landschaft. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss oder nicht.

Artikel 6 - Grundsätzliche Bemerkungen

Sehr zu begrüßen ist, dass die Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst. Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die internationalen und nationalen Informatikstandards einzuhalten. Wie diese Bestimmung künftig dazu verhelfen vermag, ob digitale Dienstleistungen namentlich für Blinde, Taubblinde und Seh- sowie Hörsehbehinderte in deren Alltag mittels Hilfsmittel zugänglich sind, wird insbesondere von der Auslegung des Begriffs "nationale und

internationale Informatikstandards" abhängen. Der Entscheid, im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig. Auf Gesetzesebene, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind, insbesondere auch mit Bezug auf die Verständlichkeit der Information.

Artikel 6 Absatz 1

Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: Wichtig, richtig und wird vom SZBLIND sehr unterstützt! Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG, noch verkompliziert wird. Diese wird zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Es ist vor diesem Hintergrund nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird.

Anpassungsvorschlag des SZBLIND zu Artikel 6 Absatz 2

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

- Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.

Anpassungsvorschläge des SZBLIND zu Artikel 6 Absatz 3

- Der Begriff "nationale und internationale Informatikstandards" ist in der Botschaft genauer zu umschreiben. Weiter ist zu definieren, welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen erfüllt werden soll.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

- Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.

Anpassungsvorschläge des SZBLIND zu Artikel 6a Absatz 2

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

- Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern

oder zu beseitigen. Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.

Artikel 8 Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, kann aus Sicht des SZBLIND nur begrüsst und unterstützt werden.

Artikel 12 a

Bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit ist ein zusätzlicher Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen und der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) haben zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich "öffentlicher Verkehr" und "Bau" vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um diese zu vermeiden. Dies, obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Wir weisen darauf hin, dass der Vorentwurf die angenommene Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprache durch ein Gebärdensprachengesetz" nicht zu erfüllen vermag. Dies auch wenn der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 25.05.2022 darauf hinweist, dass dem Anliegen nach gesetzlicher Anerkennung der Gebärdensprachen mit einer entsprechenden Ergänzung des Behindertengleichstellungsgesetzes Rechnung getragen werden soll. Der SZBLIND verweist für die weiteren Ausführungen und die entsprechenden Anpassungsvorschläge an die Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Gehörlosenbundes und unterstützt diese grundsätzlich.

Artikel 14 - Absatz 1, 4 und 5

Dadurch, dass etwa die SRG gestützt auf einer Konzession des Bundes tätig ist, hat diese gemäss Art. 14 Abs. 1 VE-BehiG Massnahmen zu ergreifen, um ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen. Folglich ist darauf zu achten, dass mit der Teilrevision des BehiG einhergehend auch die allfälligen Spezialgesetzgebungen der konzessionierten Unternehmen und ihre Verordnungen angepasst werden. Beispielhaft hierfür ist die Radio- und Fernsehverordnung (RTVV; SR 784,401), welche unserer Ansicht nach, mit Blick auf den BehiG-Vorentwurf konsequenterweise in Art. 7 Abs. 2 einer Anpassung bedürfte. Der SZBLIND hat dies in Vernehmlassungsantwort vom 18.01.2024 zur RTVV-Teilrevision 2023/76 differenziert ausgeführt.

Bezüglich Abs. 4 VE-BehiG verweisen wir auf unsere Erläuterung zu Anpassungsvorschläge des SZBLIND zu Artikel 6 Absatz 3, wonach in der Botschaft der Begriff "nationale und internationale Informatikstandards" zu umschreiben und zu definieren ist. Mit Blick auf die mit Art. 14 Abs. 5 VE-BehiG zu schaffende Delegationsnorm, erlauben wir uns den Hinweis, dass der Bund auch mit der bereits existierenden Bestimmung in Art. 14 Abs. 2 BehiG

bislang keine technischen Vorschriften erlassen und als verbindlich festgelegt hat. Die jüngsten Vernehmlassungsantworten des Blinden- und Sehbehindertenwesens zu verschiedenen Teilrevisionen (z.B. Heilmittelgesetz; SR 812.21, Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier; EPD; SR 816.1, Bundesgesetz über die politischen Rechte; BPR; SR 161.1), im Rahmen derer die digitale Barrierefreiheit ausser Acht gelassen wurde, machen den Handlungsbedarf mit Bezug auf die Umschreibung und Definition der nationalen und internationalen Informatikstandards deutlich.

Artikel 14a

Der SZBLIND begrüsst, dass der Vorentwurf Förderungsmaßnahmen in den Bereichen Bildung, Verständigung und Sprache vorsieht. Gerade im vorschulischen Bereich sind bei Kindern mit cerebralen bedingten Sehbehinderungen (CVI) oder mit prälingualer Hör- oder Hörsehbehinderung in Bezug auf die Früherkennung ihrer Seh- oder Hörsehbehinderungen konkrete Massnahmen gefordert, die entsprechender finanzieller Unterstützung durch den Bund bedürfen. Weiter ist bei der Förderung von Sprachkenntnissen auf die Relevanz der Brailleschrift und der taktilen Gebärdensprache hinzuweisen, dank derer Erwerb eine Person mit Blindheit, Taubblindheit, Seh- oder Hörsehbehinderung überhaupt erst die Möglichkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe erhält, wenn auch das private, schulische und berufliche Umfeld Zugang zum Erlernen der Gebärdensprache erhält.

Betreffend Abs. 2 VE-BehiG verweisen wir auf obgenannte Ausführungen zu Art. 14 Abs. 1 VE-BehiG, wonach die RTVV entsprechend anzupassen ist.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist rein kosmetischer Natur. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zu stellen:

Mit Bezug auf diejenigen Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig ist (u.a. ETH, Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG verbindlich festgehalten und konkretisiert werden.

Im Hinblick auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen.

Anpassungsvorschläge des SZBLIND zu Artikel 20

- In Absatz 3 soll von "Kommunikationstechniken" im Plural die Rede sein. In der Praxis sind viele Menschen auf mehr als eine Kommunikationstechnik angewiesen. In der Praxis sind viele Menschen mit Hör-, Seh- oder Hörsehbehinderung situationsbedingt auf verschiedenste Kommunikationstechniken (z.B. Braille oder Lormen) und auf verschiedene Gebärdensprachenarten angewiesen (z.B. taktile Gebärdensprache bei taubblinden Menschen). Das private, schulische und berufliche Umfeld muss, insbesondere bei prälingualen Hör- und Hörsehbehinderten, möglichst früh Zugang zum Erlernen dieser Techniken und Sprachen haben.

- Das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) ist folgendermassen anzupassen:

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

- a) Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:

(5^{bis}) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 22 (Anpassungsfristen für den öffentlichen Verkehr)

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind, muss der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör-, Seh- und Hörsehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinnes-Prinzip (Mehrsinnesprinzip nach dem Grundsatz "Design for All" gemäss SN EN 17161:2019) zur Verfügung zu stellen, soll entsprechend Eingang in die BehiG-Teilrevision finden. Zudem sollen Personen mit Hörsehbehinderung oder Taubblindheit, bei denen das Mehrsinnesprinzip nicht mehr anwendbar ist, Zugang zu ausreichend Assistenzleistungen erhalten.

Des Weiteren unterstützt der SZBLIND die Vernehmlassungsantwort mit allen Ausführungen, Forderungen und Anpassungsvorschlägen von Inclusion Handicap.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.



Pierre-Alain Uberti
Geschäftsleiter



Jan Rhyner
Leiter Interessenvertretung
und Management Support



Jonas Pauchard
Fachperson Interessenvertretung



Fachbereichsleiterin Sozialarbeit
Fachperson Interessenvertretung

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
CH-3000 Bern

Per E-Mail an: ebgb@dgs-edi.admin.ch

Zürich, 4. April 2024

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben am 8. Dezember 2023 das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG) eröffnet. Die Schweizerische Muskelgesellschaft, Dachverband von 44 Organisationen von Menschen mit Behinderungen, bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme. Gerne äussern wir uns im Folgenden zu ausgewählten Punkten.

I. Allgemeine Bemerkungen

Seit 50 Jahren setzt sich die Schweizerische Muskelgesellschaft für die Gleichstellung und Inklusion und gegen die vielfältigen Benachteiligungen und Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen ein. Vom Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG), das im Jahr 2004 in Kraft getreten ist, und von der zehn Jahre später ratifizierten [UNO-Behindertenrechtskonvention \(UNO-BRK\)](#) erhofften wir uns jeweils deutliche und rasche Fortschritte. Wesentliche Veränderungen sind für Menschen mit Behinderungen bisher aber kaum feststellbar. Im Jahr 2022 verdeutlichte dies auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen [Abschliessenden Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz](#). Der Bericht verweist auf Handlungsbedarfe in allen Lebensbereichen von Menschen mit Behinderungen.

Die tatsächliche Gleichstellung ist somit noch lange nicht erreicht. Für viele Menschen mit Behinderungen ist ein selbstbestimmtes Leben in einer inklusiven Gesellschaft respektive eine volle und wirksame gesellschaftliche Teilhabe weiterhin nicht möglich.

Von der Teilrevision des BehiG erwarteten wir daher grundlegende Verbesserungen im

Hinblick auf die Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Diese Erwartung wurde mit dem vom Bundesrat vorgelegten Gesetzesentwurf enttäuscht. Er sieht zwar punktuelle Verbesserungen vor: So soll der Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen in privaten Arbeitsverhältnissen und bei öffentlich angebotenen Dienstleistungen von Privaten gestärkt werden. Im Alltag von Menschen mit Behinderungen wird sich mit der Gesetzesrevision aber kaum etwas ändern; teilweise würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar verschlechtern.

Besonders stossend ist dabei, dass der Bundesrat wesentliche Verpflichtungen der Schweiz im Hinblick auf die Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen kaum berücksichtigt. Dazu gehören Verpflichtungen aus internationalen Abkommen, vor allem der UNO-BRK. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kritisiert insbesondere die mangelnde Übereinstimmung der Schweizer Rechtsgrundlagen mit der UNO-BRK und empfiehlt der Schweiz ausdrücklich, eine entsprechende Harmonisierung vorzunehmen.¹ Nicht berücksichtigt wird auch die [Agenda 2030 \(u.a. Ziel 10\)](#) sowie – vor allem in Bezug auf Gebärdensprachen – Verpflichtungen, die in der Schweizerischen Bundesverfassung, in weiteren gesetzlichen Grundlagen oder in einem [Auftrag des Parlaments](#) begründet sind.

Forderungen

Die Schweizerische Muskelgesellschaft fordert eine grundlegende, an die UNO-BRK und an weitere Menschen- und Grundrechte angepasste konzeptionelle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren, einschliesslich Organisationen von Menschen mit Behinderungen. Angesichts der Komplexität der Revision muss dafür die nötige Zeit eingeräumt werden.

Wie auch Inclusion Handicap in seiner Stellungnahme erwähnt, sollen dabei auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere beim IVG und beim IFEG). Der Schutz der Menschen- und Grundrechte von Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Lebensbereichen wird ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise weitgehend wirkungslos bleiben.

Zu berücksichtigen ist auch die politische Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

¹ [Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, Ziff. 7 und 8.](#)

II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Im Folgenden gehen wir kurz auf einzelne Artikel ein, bei welchen wir besonderen Anpassungsbedarf sehen. Wie oben erwähnt, erachten wir jedoch eine grundlegende konzeptionelle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs als dringend erforderlich, damit die Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen tatsächlich verbessert werden kann.

1 Zweck (Art. 1)

Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung der UNO-BRK dazu verpflichtet, «den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern» (Art. 1 UNO-BRK). Der Zweck des BehiG soll gemäss Art. 1 Abs. 2 des vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurfs (VE) des teilrevidierten BehiG aber nach wie vor primär auf einzelne Lebensbereiche begrenzt bleiben. Ergänzend zu den bisher im BehiG genannten Bereichen, in denen die Teilhabe erleichtert werden soll (Pflege von sozialen Kontakten, Aus- und Weiterbildung sowie Erwerbstätigkeit), sollen neu zwar auch die freie Wahl der Wohnform und der Zugang zu Dienstleistungen ausdrücklich erwähnt werden. Die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche ist aber nicht nachvollziehbar. Wie in Teil IV erläutert wird, ist abgesehen davon auch unklar, wie das BehiG konkret dazu beitragen würde, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen.

Gleichzeitig fehlt im Zweckartikel auch ein grundsätzlicher Bezug zur Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen.

Forderungen

Die Schweizerische Muskelgesellschaft fordert eine auf die UNO-BRK gestützte Formulierung des Zwecks des BehiG (Art. 1 VE-BehiG). Das BehiG soll die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen sowie ihre Teilhabe an der und Inklusion in die Gesellschaft fördern. Es soll Menschen mit Behinderungen eine selbstbestimmte Lebensführung gewährleisten und sie davor schützen, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden (vgl. z.B. §1 des [Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen](#) des Kantons Basel-Stadt).

Ausserdem fordern wir eine Konkretisierung des Gegenstands des Gesetzes (siehe dazu den Vorschlag in der Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 7, Kurzbemerkungen zu Art. 1).

2 Begriffe «Menschen mit Behinderung», «Diskriminierung» und «Benachteiligung» (Art. 2, 6 und 6a)

Menschen mit Behinderungen

Gemäss VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderungen» angepasst werden (Art. 2 Abs. 1). Diese Anpassung begrüessen wir grundsätzlich. Wir weisen jedoch in Anlehnung an die Stellungnahme von Inclusion Handicap darauf hin, dass es nicht nachvollziehbar ist, wie unter anderem die Begriffe «intellektuelle Behinderung» (neu hinzugefügt) und «geistige Behinderung» (unverändert) unterschieden werden (analog in der französischen Version).

In der Botschaft zum BehiG-Entwurf soll zudem klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen den verschiedenen Kategorien von Behinderungen fliegend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung – zum Beispiel Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall – für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.

«Diskriminierung» und «Benachteiligung»

Die durch die Teilrevision angestrebte, dringend notwendige Verbesserung des Diskriminierungsschutzes von Menschen mit Behinderungen kann mit den vorgeschlagenen Anpassungen nicht erreicht werden. Zum einen soll dieser Schutz nur im Einzelfall greifen (es fehlen konkrete objektivrechtliche Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumente) und das Verbandsbeschwerderecht soll nur noch bei Verletzungen der Persönlichkeit geltend gemacht werden können (siehe Kap. 3 und 4 unten). Zum anderen sollen sowohl der Begriff «Diskriminierung» als auch der Begriff «Benachteiligung» im Gesetz verwendet werden, wobei die Abgrenzung der beiden Begriffe nicht geklärt und der Begriff «Diskriminierung» nicht im Gesetz, sondern erst auf Verordnungsstufe definiert wird.² Die Definition des Begriffs «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe weicht zudem entscheidend vom verfassungsrechtlichen Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 UNO-BRK ab. Daraus resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchenden sowie rechtsanwendenden Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet. Wie Inclusion Handicap in seiner Stellungnahme festhält, bleiben sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das BehiG weit hinter den Anforderungen der UNO-BRK zurück. Unter anderem hält das Bundesgericht konstant fest, dass Art. 8 Abs. 2 BV keinen Anspruch auf die Herstellung faktischer Gleichheit beinhaltet. Der Diskriminierungsbegriff wird vom Bundesgericht sehr restriktiv ausgelegt. Eine Person, die wegen Diskriminierung klagt, kann nicht verlangen, dass diese unterlassen wird oder durch angemessene Vorkehrungen

² [Art. 2 lit. d BehiV](#): «Diskriminieren (Art. 6 und 8 Abs. 3 BehiG): Behinderte besonders krass unterschiedlich und benachteiligend behandeln mit dem Ziel oder der Folge, sie herabzuwürdigen oder auszugrenzen».

beseitigt wird. Diese Beschränkungen lassen sich nicht mit Art. 2, 5 und 9 der UNO-BRK vereinbaren.

Solange auf Basis einer restriktiven Begriffsauslegung keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch weiterhin keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Das zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich auch zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Diskriminierungsschutz bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Auch die vom Bundesrat geplanten Anpassungen, die grundsätzlich begrüssenswert sind (Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1) werden dadurch ins Leere laufen.

Anpassungsvorschläge

Die Schweizerische Muskelgesellschaft unterstützt die Forderungen und Anpassungsvorschläge zu Art. 2 VE-BehiG in der Stellungnahme von Inclusion Handicap:

Art. 2, Abs. 1:

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

In Bezug auf die Begriffe «Diskriminierung» und «Benachteiligung» plädieren wir insbesondere für die von Inclusion Handicap vorgeschlagene Variante 1, bei welcher der Begriff «Diskriminierung» entfallen würde und nur noch der Begriff «Benachteiligung» verwendet würde, der inhaltlich mit der UNO-BRK (Art. 2 Abs. 3 und Art. 5) übereinstimmen muss. Auf eine parallele Verwendung der Begriffe «Benachteiligung» und «Diskriminierung» soll somit verzichtet werden.

Falls diesem Vorschlag nicht gefolgt wird und der Begriff «Diskriminierung» weiterhin verwendet wird, ist dieser im BehiG (das heisst auf Gesetzesstufe) im Sinne der UNO-BRK (Art. 2 Abs. 3) präzise zu definieren.

Diese Anpassungen sind dringend notwendig, damit das Gesetz an Klarheit gewinnt, die Rechtssicherheit erhöht und der Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen ausgeweitet wird.

3 Angemessene Vorkehrungen (Art. 2, 6, 6a und 12a) und Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12)

Gemäss Vorschlag des Bundesrats sollen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen unter anderem dadurch «verhindert, verringert oder beseitigt» werden, dass private Dienstleistende und Arbeitgebende «angemessene Vorkehrungen» treffen müssen (Art. 6 und 6a VE-BehiG). Darunter versteht er «erforderliche und geeignete Änderungen und

Anpassungen, die keine unzumutbare Belastung darstellen» (Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG). Dabei gilt das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Ein Gericht, das beurteilen muss, ob eine Benachteiligung beseitigt werden muss oder nicht, bewertet das Verhältnis zwischen dem erwarteten Nutzen für Menschen mit Behinderungen und wirtschaftlichen Interessen respektive Aufwänden von Unternehmen, Umwelt-, Natur- und Heimatschutzinteressen oder Sicherheitsanliegen (Art. 11 Abs. 1 BehiG).

Im vom Bundesrat vorgesehenen neuen Artikel 12a soll präzisiert werden, dass das Gericht bei der Interessenabwägung vor allem Kriterien berücksichtigen soll, die das Unternehmen betreffen (unter anderem dessen Grösse und finanzielle Möglichkeiten). Ausserdem gilt es, die Rechte und Freiheiten Dritter zu beachten. Nicht erwähnt werden spezifische Interessen von Menschen mit Behinderungen und die Frage, ob mit der Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, Menschen - und Grundrechte verletzt werden. Wenn Menschen mit Behinderungen auf längerfristige, regelmässig wiederkehrende Leistungen angewiesen sind, um gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben zu können und dafür keine oder ungenügende sozialversicherungsrechtlichen oder anderen Leistungen beanspruchen können, oder wenn dazu einmalig grössere Investitionen erforderlich sind³ würde die Interessenabwägung gemäss Vorschlag des Bundesrats aufgrund der erhöhten Kosten meist zu Ungunsten der betroffenen Personen ausfallen. Vor allem auch im Zusammenhang mit der fehlenden Konkretisierung von objektivrechtlichen Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumenten können die vorgesehenen Regelungen damit auch kaum einen Anstoss dafür darstellen, dass zum Beispiel Arbeitsumfelder längerfristig und nicht nur im Einzelfall inklusiv ausgestaltet würden, wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht (S. 12) annimmt.

Forderungen

Die Schweizerische Muskelgesellschaft fordert einen Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.

Weiter erachten wir es als zentral, dass Gerichte bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12) respektive der Interessenabwägung gemäss dem neu vorgesehenen Art. 12a zu den «angemessenen Vorkehrungen» auch die spezifischen Interessen von Menschen mit Behinderungen umfassend und auf der Grundlage der UNO-BRK⁴ berücksichtigen müssen (vgl. dazu zum Beispiel das [Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen](#) des Kantons Basel-Stadt, §7).

³ Zum Beispiel für ein Angebot an Gebärdensprachdolmetschenden bei der Arbeit oder bei politischer Tätigkeit, für Höranlagen in öffentlichen Gebäuden, Übersetzungen in leichte Sprache, Angebote an Supported Employment und Supported Education, Angebote an ambulanter Wohnunterstützung etc.

⁴ Vgl. auch UNO-BRK, Art. 2: Diese definiert «Diskriminierung aufgrund von Behinderung» als jede Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Geniessen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird. Sie umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschliesslich der Versagung angemessener Vorkehrungen.

Weiter ist zu ergänzen, dass auch (getroffene oder nicht getroffene) Massnahmen und Planungen von Gemeinwesen und Privaten zum Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen bei der Abwägung berücksichtigt werden müssen. Damit soll verhindert werden, dass noch Jahre nach der Inkraftsetzung eines Gesetzes mit zu hohen Kosten argumentiert werden kann, um diese zu vermeiden (vgl. ÖV und Bau), obwohl nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermieden werden können, wenn die Barrierefreiheit in einem Prozessablauf rechtzeitig berücksichtigt würde (vgl. dazu auch die Position von Inclusion Handicap).

Zu prüfen ist auch die Verfügbarkeit öffentlicher Mittel oder Unterstützungsmöglichkeiten zum Ausgleich von Kosten, die als unverhältnismässig beurteilt werden, aus objektivrechtlicher Sicht jedoch getragen werden müssen.⁵

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird (vgl. Kap. 2 oben), muss zudem bei Art. 6 Abs. 2 sowie 6a Abs. 2 jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1». Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden – zum Beispiel durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4 Verbandsbeschwerde- und Klagerecht(Art. 9)

Unter anderem die im Jahr 2015 durchgeführte Evaluation des BehiG zeigte, dass der Rechtszugang für Betroffene trotz unentgeltlichem Verfahren schwierig und die Durchsetzungsinstrumente schwach sind.⁶ Ausserdem gilt das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht, welches diese Situation entschärfen sollte, nicht in allen Bereichen des BehiG. Zwar soll es gemäss Bundesratsvorschlag auf den Bereich Arbeit ausgedehnt werden. In Bezug auf die Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen (Art. 9 VE-BehiG) beabsichtigt der Bundesrat jedoch, die Beschwerdegründe auf Konstellationen zu reduzieren, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Im Kontext des öffentlichen Verkehrs, des Baus oder der Dienstleistungen ist dies kaum je der Fall. Behindertenorganisationen könnten somit sogar bei eindeutiger Verletzung technischer Vorschriften über die Zugänglichkeit von Bauten oder digitalen Dienstleistungen kaum mehr Beschwerde erheben, wodurch ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfallen würde.

Forderung

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist dringend anzupassen – vor allem ist in Abs. 1 die Formulierung «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser

⁵ Siehe zum Beispiel die [europäische Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie](#) (Präambel, Ziff. 21) in Bezug auf Beschäftigung und Beruf.

⁶ [Egger et al., 2015](#), S. 383-384.

Personengruppen klagen» unbedingt zu verwerfen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte (für Details und Anpassungsvorschläge siehe die Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 4.5).

5 Einbezug von Menschen mit Behinderungen (Art. 5 Abs. 1^{bis})

Mit der Ratifizierung der UNO-BRK hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung und Umsetzung unter anderem von Rechtsvorschriften und in anderen Entscheidungsprozessen vor allem über Fragen, die sie unmittelbar betreffen, über die sie vertretenden Organisationen zu konsultieren und aktiv einzubeziehen (vgl. Präambel, lit. o) und Art. 4 (3) UNO-BRK). An diese Verpflichtung erinnert auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Er kritisiert die «mangelnde Einbindung von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, einschliesslich verschiedener Organisationen von Menschen mit Behinderungen, in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze, politische Massnahmen und Programme (...)» und empfiehlt, Mechanismen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zu stärken, um eine wirksame Unterstützung und Konsultation verschiedener Organisationen von Menschen mit – allen Arten von – Behinderungen «bei der Gestaltung, Berichterstattung und Überwachung von Rechtsvorschriften und politischen Massnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens und der Ziele für nachhaltige Entwicklung sicherzustellen».⁷ Behindertenorganisationen sollten systematisch und offen kontaktiert, konsultiert und in sinnvoller Weise rechtzeitig einbezogen werden.⁸

Es ist für uns auch vor diesem Hintergrund unverständlich, dass der Bund darauf verzichtet hat, Organisationen von Menschen mit Behinderungen respektive deren spezifische Expertise und Anliegen rechtzeitig in die Weiterentwicklung eines der für sie wichtigsten Gesetze einzubeziehen.⁹ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt die in der UNO-BRK verankerte Verpflichtung nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt aber zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist, dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können.

Zwar wurden im Rahmen der BehiG-Teilrevision einzelne Vertreter*innen von Behindertenorganisationen (darunter auch die Schweizerische Muskelgesellschaft) bei einer sogenannten Regulierungsfolgenabschätzung, für die ein externes Büro (BSS) beauftragt wurde, befragt. Die Bereiche, in denen das BehiG angepasst werden soll, hat der Bundesrat zu diesem Zeitpunkt aber bereits vorgegeben (Arbeit, Zugang zu Dienstleistungen und

⁷ [Abschliessende Bemerkungen](#) zum Initialstaatenbericht der Schweiz, Ziff. 9 und Ziff. 10.

⁸ General Comment No. 7, Anm. 39.

⁹ Dies, obwohl in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Wallis und Genf bereits entsprechende Erfahrungen gemacht wurden und gute Beispiele vorhanden wären, auf die man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG hätte zurückgreifen können.

Gebärdensprachen).¹⁰ Von einem Einbezug in Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze kann daher nicht die Rede sein.

Im teilrevidierten BehiG sieht der Bundesrat in Art. 5 einen neuen Absatz 1^{bis} vor, der Bund und Kantone dazu verpflichten soll, Menschen mit Behinderungen bei der Festlegung von Massnahmen in angemessener Form einzubeziehen. Diese gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug von Menschen mit Behinderungen begrüssen wir grundsätzlich sehr. Aus dem vorgeschlagenen Artikel wird jedoch nicht ersichtlich, bei welchen Prozessen dieser Einbezug vorgesehen ist und wie dieser ausgestaltet werden muss. Es fehlen vor allem zentrale Angaben zu den Anforderungen, welche die UNO-BRK an einen solchen Einbezug stellt.

Forderungen

In Art. 5a Abs. 2 BehiG muss konkreter und verbindlicher formuliert werden, wie der Einbezug von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen auszugestalten ist und welchen Anforderungen dieser Einbezug genügen muss. Wir empfehlen, die Formulierung gemäss Anpassungsvorschlag in der Stellungnahme von Inclusion Handicap zu übernehmen (Kap. 7, Kurzbemerkung zu Art. 5).

Zu beachten sind dabei Artikel 4 (3) und Artikel 33 (3) der UNO-BRK sowie der [General Comment No. 7 \(2018\)](#) über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Die Vertragsstaaten sollen unter anderem sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen «nicht nur als reine Formalität respektive symbolisch für die Konsultation angehört werden. Sie sollen die Ergebnisse solcher Konsultationen berücksichtigen und sie in den getroffenen Entscheidungen widerspiegeln».¹¹

In Anlehnung an die Evaluation 2015 empfehlen wir auch [die Schaffung einer](#) ausserparlamentarischen Eidgenössischen Kommission für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen mit einer angemessenen Vertretung von Direktbetroffenen zur kooperativen Weiterentwicklung der Behindertenpolitik¹² (vgl. auch Eidg. Kommissionen für Frauenfragen oder gegen Rassismus).

Zentral für die Schweizerische Muskelgesellschaft ist, dass die Stimmen der aktuell rund 1,7 Millionen Menschen mit Behinderungen in der Schweiz frühzeitig in Entscheidungsprozesse einbezogen und in ihrer Vielfalt gehört werden. Generell muss die Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf Verwaltungsebene stärker strukturell verankert werden. Menschen mit Behinderungen müssen ihre spezifische Expertise einbringen können: Diese ist wesentlich dafür, dass die Schweiz die zentralen Bestimmungen der UNO-BRK erfolgreich umsetzen kann und die Gesetzesvorlagen sowie weitere Verwaltungsgrundlagen und Massnahmen die nötige Legitimität erhalten.

¹⁰ Vgl. [Liechti et al., 2023, S. 11.](#)

¹¹ Vgl. [General Comment Nr. 7, Anm.48](#) (Übersetzung Die Schweizerische Muskelgesellschaft).

¹² [Egger et al., 2015, S. 383.](#)

6 Arbeit, Dienstleistungen, Bildung und Baubereich (8a, Art. 6 Abs. 3, Art. 20, Art. 3)

Wie in Teil IV (Kap. 8) unten erwähnt wird, fehlen für verschiedene (Lebens-)Bereiche zentrale Bestimmungen – unter anderem für die Bereiche Arbeit, Wohnen, Dienstleistungen, Bildung, ÖV sowie Bauten und Anlagen.

Forderungen

Im Hinblick auf Anpassungen von bestehenden oder neu vorgesehenen Artikeln im vorgeschlagenen Gesetzesentwurf schliessen wir uns den Anpassungsvorschlägen von Inclusion Handicap an (vgl. die entsprechenden Kurzbemerkungen in Kap. 7 ihrer Stellungnahme). Insbesondere unterstützen wir die Forderungen zu den Rechtsansprüchen bei Arbeitsverhältnissen (Art. 8a), die digital angebotenen Dienstleistungen (Art. 6 Abs. 3) und die Hochschulbildung (Art. 20).

In Bezug auf den Geltungsbereich des BehiG (Art. 3 BehiG) im Baubereich fordern wir dessen Erweiterung auf bestehende Bauten und Anlagen, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen und auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m².

III. Gebärdensprachen

Im Hinblick auf die Anerkennung, die Förderung und den Schutz der Gebärdensprachen verweisen wir auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbunds (SGB), die wir vollumfänglich unterstützen.

Insbesondere weisen wir darauf hin, dass die Verwendung einer eigenen Sprache nicht im BehiG geregelt werden sollte. Diese Tatsache berücksichtigt auch die im Jahr 2022 vom Parlament deutlich angenommene Motion [Anerkennung der Gebärdensprache durch ein Gebärdensprachegesetz](#). Die Motion wird mit den geplanten Änderungen im Rahmen des BehiG nicht ansatzweise umgesetzt. [Der Bundesrat missachtet damit den Willen des Parlaments: Die Motion verlangt explizit sowohl die Anerkennung als auch die Förderung der Gebärdensprachen. Indem der Bundesrat die Gebärdensprachen in Art. 12b VE-BehiG rein deklaratorisch anerkennen und sich in Art. 12c VE-BehiG auf einen unverbindlichen Förderauftrag begrenzen will, beschränkt er sich auf reine Symbolpolitik. Auch für die Schweizerische Muskelgesellschaft ist offenkundig, dass dadurch weder zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen noch eine tatsächliche Verbesserung der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Personen erreicht werden können. Der Bundesrat ignoriert vor allem den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen.](#)

Ebenfalls unberücksichtigt lässt der Bundesrat die Erkenntnisse aus dem im Jahr 2021 publizierten [Postulatsbericht](#) zur Anerkennung der Gebärdensprachen.

[Auch internationale Verpflichtungen lässt der Bundesrat ausser Acht:](#) So verlangt zum Beispiel die [UNO](#)-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) unter anderem Barrierefreiheit und Zugang zu Informationen sowie zu einem inklusiven Bildungssystem und zu Arbeit.¹³ Im Jahr 2022 verwies der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens diesbezüglich auf wesentliche Lücken und formulierte entsprechende Empfehlungen.¹⁴

¹³ [UNO-BRK](#), Art. 9, Art. 21, Art. 24, Art. 27, Art. 30.

¹⁴ Vgl. [Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen](#), Ziff. 28a, 41, 42a, c, 47b, 58b.



muskelkrank & lebensstark

Forderungen

Damit sich die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich und nachhaltig verbessert und ihre Rechte garantiert werden, fordern wir die konsequente Umsetzung der [Motion 22.3373 «Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz» unter Berücksichtigung des Postulatsberichts](#) zur rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen, des [Gutachtens](#) von Prof. Pärli zu den entsprechenden Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprachen auf Gesetzesstufe sowie der relevanten internationalen Verpflichtungen (UNO-BRK, Agenda 2030, Kinderrechtskonvention). Gemeinsam mit dem SGB fordern wir:

- 1) Konkrete, verbindliche Regelungen in einem eigenen Gebärdensprachengesetz zur *Förderung der Gebärdensprachen* als eigenständige Sprachen¹⁵ in sämtlichen Lebensbereichen auf Bundes- und Kantonsebene. Dazu zählen zum Beispiel:
 - Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache (Gebärdensprachdolmetschende, Gebärdensprachlehrpersonen und Gebärdensprachübersetzende) und damit verbundene finanzielle Beteiligung des Bundes¹⁶
 - Förderung des Gebärdenspracherwerbs von gehörlosen und hörbehinderten Kindern im vorschulischen Alter sowie von nahen Angehörigen
 - Förderung eines bilingualen-bimodalen Bildungsmodells (in Gebärdens- und Lautsprache) für gehörlose und hörbehinderte Schüler*innen, um ihnen eine altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder zu ermöglichen
 - Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen
 - Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur
 - Verbindliche Garantien zur Sicherstellung der Aufrechterhaltung und des Ausbaus des Fernsehangebots in Gebärdensprachen
 - Förderung der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserte statistische Erhebungen
 - Berücksichtigung der auf verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlagen basierenden Verpflichtungen der Kantone¹⁷ und der entsprechenden Koordinationsbedarfe
 - Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt
 - Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdens- in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt

¹⁵ Auch der Bundesrat weist in seinem [Postulatsbericht \(S. 48\)](#) darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind."

¹⁶ Vgl. auch [Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Ziff. 42a.](#)

¹⁷ Vgl. [Bundesverfassung](#) Art. 8 Abs. 2 und 4, Art. 11, Art. 18, Art. 19, Art. 69 Abs. 2 und Art. 70 Abs. 3.



muskelkrank & lebensstark

2) Konkrete, verbindliche *gleichstellungsrechtliche* Regelungen auf Gesetzesstufe (in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen) zur Umsetzung von Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen in allen Lebensbereichen. Diese Regelungen betreffen vor allem die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen sowie konkrete Gleichstellungsmassnahmen, die den Zugang zu und die Finanzierung des Einsatzes von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden gewährleisten (für Details siehe Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbunds (SGB)).

IV. Fehlende Bestimmungen

7 Allgemeine Bemerkungen

Mit der Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) und im Rahmen der Agenda 2030 verpflichtete sich die Schweiz zur Förderung der Teilhabe und zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen.¹⁸ Dies bedingt, dass sich Strukturen und Systeme so verändern, dass Barrieren und Benachteiligungen systematisch und nachhaltig abgebaut werden. Der Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall – verbunden mit der Verpflichtung, Benachteiligungen zu beseitigen respektive angemessene Vorkehrungen zu treffen – ist unabdingbar. Sie reicht für eine nachhaltige Förderung der Gleichstellung und Inklusion jedoch nicht aus. Gemeinwesen und Private müssen proaktiv und an der Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen orientiert Massnahmen ergreifen, um ihre Gleichstellung umzusetzen, sie vor Diskriminierung zu schützen, ihnen ein selbstbestimmtes Leben und die Übernahme von Verantwortung dafür zu ermöglichen und die Gesellschaft inklusiver zu gestalten – unabhängig davon, ob eine Person mit Behinderung ihre Rechte geltend macht. Die Klausel in Art. 5 Abs. 1 mit dem vagen, unverbindlichen Hinweis, dass Bund und Kantone Massnahmen zur Beseitigung, Verringerung oder Verhinderung von Benachteiligungen ergreifen sollen, genügt dafür nicht (vgl. hierzu auch die Anpassungs- und Ergänzungsvorschläge in der Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 7, Kurzbemerkungen zu Art. 5).

Weiter soll das BehiG gemäss Vorschlag des Bundesrats wie erwähnt auch nach der Teilrevision primär auf einzelne Lebensbereiche begrenzt bleiben. Auch wenn nachvollziehbar ist, dass mit der Teilrevision nicht alle Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der UNO-BRK angegangen werden können, ist der thematische Fokus deutlich zu eng. Gleichzeitig fehlen auch in den genannten Lebensbereichen wesentliche Regelungen, die zu tatsächlichen Verbesserungen führen könnten. Zudem wird das neu eingeführte Instrument der angemessenen Vorkehrungen nicht genügen, um das Problem der Zugänglichkeit zum Beispiel zum Arbeitsmarkt im Einzelfall lösen zu können: Spätestens bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit wird ein Gericht in aller Regel zum Schluss kommen, dass zum Beispiel die benötigte Assistenz nicht gewährleistet werden kann (vgl. Teil II, Kap. 3).

Damit nachhaltige strukturelle Veränderungen möglich werden, sind für alle Lebensbereiche konkrete objektiv-rechtliche Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumente erforderlich (inklusive Zielvorgaben, Kontrollmechanismen und Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung). Neben den notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen müssen kontinuierlich politische und Verwaltungsmassnahmen ergriffen und dafür alle verfügbaren Mittel ausgeschöpft werden (einschliesslich einer Mittelumschichtung), um die Gesellschaft und ihre Teilbereiche insgesamt zugänglicher zu machen.

¹⁸ Vgl. u.a. [UNO-BRK](#) (Originalversion), Art. 3, Art. 19, Art. 24 sowie [Agenda 2030, u.a. Ziel 10](#).

Das BehiG fokussiert ausserdem stark auf die physische respektive technische und kommunikative Zugänglichkeit, die für viele Menschen mit Behinderungen zwar unbestritten zentral ist. Andere Aspekte wie etwa die persönliche Freiheit und Sicherheit der Person, der Schutz vor Gewalt oder die unterstützte Entscheidungsfindung, die zum Beispiel auch für Menschen mit kognitiven und psychischen Behinderungen oder neurodiverse Menschen besonders relevant sein können, bleiben weitgehend unberücksichtigt, obwohl das Gesetz auch für diese Personen gelten soll.

Weiter sollen gemäss Vorschlag des Bundesrats Bund und Kantone bei der Ergreifung von Massnahmen den unterschiedlichen Behinderungen wie auch den zusätzlichen Herausforderungen von Frauen mit Behinderungen Rechnung tragen (Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG). Dabei geht es laut erläuterndem Bericht des Bundesrats «sowohl darum, die unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen widerzuspiegeln, als auch und vor allem darum, die Vielfalt als wesentlichen Bestandteil des sozialen Zusammenhalts zu erkennen.»

Im Gesetzesvorschlag ist diese Absicht jedoch kaum erkennbar, obwohl sowohl der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen¹⁹ wie auch die BehiG-Evaluation 2015²⁰ zum Beispiel im Hinblick auf Menschen mit psychosozialen oder kognitiven Behinderungen auf diesbezügliche Mängel verweisen. In seinen abschliessenden Bemerkungen stellt der UNO-Ausschuss zudem mit Besorgnis fest, dass Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter im Bereich Behinderungen und zur Förderung der Rechte von Frauen und Mädchen mit Behinderungen in der Gesetzgebung und Politik fehlen.²¹

8 Lücken in verschiedenen (Lebens-)Bereichen

Was die verschiedenen (Lebens-)Bereiche betrifft, so bestehen beispielsweise in folgender Hinsicht Lücken:

Wohnen

Im Zweckartikel soll zwar neu festgelegt werden, dass Menschen mit Behinderungen insbesondere auch ihre Wohnform wählen können. Die freie Wahl der Wohnform und des Wohnorts wird von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen seit Jahrzehnten eingefordert (aktuell auch im Rahmen der [Inklusions-Initiative](#)). Gemäss Vorschlag des Bundesrats soll sich durch die Teilrevision des BehiG dahingehend aber nichts ändern: Es soll wie bisher lediglich die physische Zugänglichkeit von neu zu bauenden oder zu erneuernden Wohngebäuden mit mehr als acht Wohneinheiten (Art. 3c BehiG) berücksichtigt werden. Ausserdem verweist der Bundesrat auf allfällige, mit dem Wohnen verbundene

¹⁹ Vgl. [Abschliessende Bemerkungen](#), u.a. Ziff. 29-32, 47-50, 56.

²⁰ [Egger et al., 2015](#), S. 50, S. 183-187, S. 202, S. 212, S. 368.

²¹ Vgl. [Abschliessende Bemerkungen](#), Ziff. 13.

Programme des Bundes (Art. 16 BehiG). Die Finanzierung des Wohnens soll zudem weiterhin stark auf ein Leben in einer Institution ausgerichtet bleiben.

Erforderlich sind jedoch verbindliche Regelungen für den Bereich der ambulanten Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen respektive deren Finanzierung, die viele Menschen mit – auch kognitiven oder psychischen – Behinderungen für ein selbstbestimmtes Leben im eigenen zuhause zwingend benötigen würden.

Arbeit

Der Arbeitsmarkt kann mit den vorgesehenen Regelungen insgesamt ebenfalls kaum zugänglicher gestaltet werden. Vor allem fehlen angemessen entlohnte Erwerbstätigkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt und damit einhergehende Fördermassnahmen (etwa die Sicherstellung von persönlicher Assistenz, Gebärdendolmetschung, Übersetzung in Schrift- oder leichte Sprache), die allenfalls nötig sind, um einer Arbeit nachzugehen, sowie Vorgaben für Arbeitgebende (vgl. beispielsweise die Gesetzgebungen Deutschlands und Österreichs, in denen Unternehmen ab einer bestimmten Grösse einer Quotenpflicht unterliegen, das heisst, zu einem Mindestprozentsatz der Gesamtbelegschaft Menschen mit Behinderungen anstellen müssen²²).

Dabei mangelt es vor allem an Regelungen und Massnahmen, um Arbeitsumfelder auch unabhängig von Einzelfällen inklusiver zu gestalten (Stichwort Inclusive Job Design). Aber auch in Einzelfällen werden die entsprechenden Lücken nicht ausgeglichen werden können, da angemessene Vorkehrungen aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips in aller Regel nicht getroffen werden können (vgl. Teil II, Kap. 3). Der Bund muss daher dazu verpflichtet werden, alle gesetzgeberischen Massnahmen (auch im Rahmen des IVG und des IFEG) zu ergreifen, die geeignet sind, um Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zu einer angemessen entlohnten Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen, einschliesslich der erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Darüber hinaus soll der Bund dazu verpflichtet werden, zusammen mit den Kantonen Mehrjahrespläne zu erstellen, um erwerbslose oder in Institutionen²³ tätige Menschen mit Behinderungen kontinuierlich dabei zu unterstützen, im regulären Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Dafür braucht es Zielvorgaben, Förderprogramme, Mittelumrichtungen, Job-Coaching, Beratung, Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgebende und weitere Massnahmen, einschliesslich solcher, die speziell auf die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen mit Behinderungen abzielen.

Dienstleistungen

Wie oben erwähnt (vgl. Teil II, Kap. 2), fehlt es im Vorschlag des Bundesrats an Klarheit in der begrifflichen Konzeption von Diskriminierung, weshalb Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen voraussichtlich nicht besser vor Diskriminierung geschützt werden.

²² [Egger et al., 2015](#), S. 352-353, 389.

²³ Vgl. IFEG, Art. 3 Abs. 1 lit a oder c

Weiter mangelt es auch in Bezug auf Dienstleistungen an klaren objektivrechtlichen Verpflichtungen mit konkreten Zielvorgaben und Kontrollinstrumenten, die sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen diese gleichberechtigt und autonom beanspruchen können. Wer öffentliche Dienstleistungen anbietet, sollte dazu verpflichtet werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

Bildung

In Bezug auf die Bildung fehlt eine Konkretisierung von verbindlichen objektivrechtlichen Verpflichtungen sowohl für die Gewährleistung einer inklusiven Grundschulbildung als auch in Bezug auf die benötigten Unterstützungs- oder Ausgleichsmassnahmen während einer beruflichen Grundausbildung, einer Hochschul- oder einer Weiterbildung für Menschen mit allen Formen von Behinderungen. In Art. 20 BehiG fehlt ein klarer Hinweis auf die notwendige Umsetzung einer inklusiven Bildung durch die Kantone.

Die UNO-BRK legt in [Art. 24](#) unmissverständlich fest, dass die Vertragsstaaten sicherstellen sollen, dass «Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden (...)». Die Schweiz solle unter anderem sicherstellen, dass «Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden.»

Gemäss Vorschlag des Bundesrats soll Art. 20 BehiG weiterhin lediglich darauf hinweisen, dass die Kantone «soweit dies möglich ist (...) mit entsprechenden Schulungsformen die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in die Regelschule» fördern sollen. Auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen weist in seinen abschliessenden Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz jedoch klar auf die Notwendigkeit hin, ein Recht auf inklusive Bildung einzuführen und zu verhindern, dass «Kinder mit Behinderungen in die Sonderschulen abgeschoben werden, und dass ihr Recht auf inklusive Bildung gewahrt bleibt». Bildung muss inklusiv und zugänglich sein, wofür angemessene Vorkehrungen getroffen werden sollen.

Öffentlicher Verkehr

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs, in dem trotz 20-jähriger Frist die Barrierefreiheit noch immer nicht erreicht wurde, verpasst es der Bundesrat, neue Regulierungsschritte – einschliesslich einer neuen Frist mit Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung – vorzusehen.

Diesbezüglich schliesst sich die Schweizerische Muskelgesellschaft der Stellungnahme von Inclusion Handicap an: Wir erachten eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines hindernisfreien öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030 ebenfalls als angemessen, damit Menschen mit Behinderungen wie alle anderen auch den öffentlichen Verkehr spontan und autonom nutzen können. Dafür braucht es eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen, griffige Kontrollen der Zielerreichung sowie damit verbundene Sanktionsmöglichkeiten. Dies erfordert eine gesetzlich verankerte Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr, wobei Kantone und Gemeinden mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden müssen.

Das Gesetz und die damit verbundene Verordnung sollen ausserdem für alle in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen und nicht nur für konzessionierte Unternehmen gelten. In den Nachfolgeregelungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs muss auch der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderungen nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinne-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Für die Schweizerische Muskelgesellschaft ist der hindernisfreie und unabhängige Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln sowie zu Bauten und Anlagen eines der Schlüsselemente für die Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen, insbesondere für den Zugang zum Wohnen und zum Arbeitsmarkt, aber auch zu anderen Orten des gesellschaftlichen Lebens. Es ist auch wichtig zu betonen, dass zum Beispiel die Bereitstellung von öffentlichen Verkehrsmitteln, die nach den Grundsätzen des universellen Designs entwickelt werden, die Mobilität aller Nutzenden erleichtert, vor allem auch von älteren Menschen, Personen mit Kinderwagen, Kleinkindern oder Personen, die mit sperrigem Gepäck unterwegs sind.

Weitere Bereiche

Weitere, vom UNO-Ausschuss festgestellte Lücken betreffen zum Beispiel auch die Bereiche Freiheit und Sicherheit der Person bzw. Schutz vor Gewalt, Gesundheit, Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, Kultur, Freizeit und Sport, Zivil- und Strafrecht oder Aufenthalt und Niederlassung von Ausländer*innen. Weiter mangelt es an Instrumenten zur Erhebung der relevanten statistischen Daten über Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und an Forschung in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen.

Ein Mangel besteht ausserdem in der Sicherstellung der Finanzierung von Peer-Unterstützung/-Coaching in den Bereichen Sozial- und Gesundheitsberatung – das heisst von Unterstützung von Menschen mit Behinderungen durch Menschen mit gleichen oder ähnlichen Erfahrungen. Auch die [UNO-BRK](#) fordert unter anderem in Art. 26 die Sicherstellung der Unterstützung durch Peers. Diese soll zusammen mit anderen wirksamen und geeigneten Massnahmen «Menschen mit Behinderungen in die Lage (...) versetzen, ein Höchstmass an Unabhängigkeit, umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche

Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren.»

Auch wenn einige der erforderlichen strukturellen Massnahmen zumindest kurzfristig zu höheren Kosten führen können als Vorkehrungen, die lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (vgl. Kap. 3): Sie sind einerseits wesentlich für die Ermöglichung einer vollen, wirksamen und gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, zu der sich die Schweiz mit der Ratifizierung der UNO-BRK verpflichtet hat. Andererseits sind mittel- oder längerfristig auch Einsparungen möglich – zum Beispiel durch verbesserte Arbeitsmarktintegration und ambulante Angebote, die im Vergleich zu den hohen Kosten, die mit der Segregation von Menschen mit Behinderungen einhergehen, kostengünstiger sind.

Umfassende Strategie und Aktionsplan

Die UNO-BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses²⁴ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über eine umfassende Strategie und einen Aktionsplan zur Umsetzung aller Rechte aus dem Übereinkommen auf allen Regierungsebenen. Die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrats gehen zwar in die richtige Richtung und zeigen den Willen, etwas zu tun. Sie stellen aber keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie die hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen.

Forderungen

Die Verhinderung oder Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen erfordert – auch unabhängig von individuellen Beanstandungen – gesetzgeberische, politische und Verwaltungsmassnahmen in allen Lebensbereichen. Dazu gehören auch eine umfassende Strategie sowie entsprechende Aktions- bzw. Umsetzungspläne und Kontrollinstrumente für Bund, Gemeinwesen und Private. Diese Massnahmen sollen sicherstellen, dass die erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen gewährleistet und diskriminierende Zugangsbeschränkungen beseitigt werden, um die Gleichstellung, Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen umfassend realisieren zu können.

Die relevanten Akteure sollen dementsprechend dazu verpflichtet werden, unabhängig von individuellen Beanstandungen kontinuierlich und unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um den Zweck dieses Gesetzes zu erfüllen (vgl. auch [Abschliessende Bemerkungen](#) des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen).

²⁴ [Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, Ziff. 8c.](#)

Dabei gilt es zwingend die Vielfalt von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen und Menschen mit Behinderungen angemessen einzubeziehen und zu entschädigen – sowohl bei der Entwicklung von Gesetzen, Strategien und Massnahmen (vgl. Teil II, Kap. 5) als auch im Bereich der individuellen Beratung (Einsatz von Peers).

Ebenfalls als dringend erforderlich erachten wir die Förderung der Wissensvermittlung über die rechtlichen Vorgaben sowie über Behinderungen generell und spezifisch auch über psychische und kognitive Behinderungen oder Neurodiversität in den relevanten Stellen auf Bundes- und Kantonebene durch Erfahrungsexpert*innen (siehe auch Teil VI).

Weiter sind umfassende (Sensibilisierungs-)Massnahmen gegen die Stigmatisierung notwendig. In der BehiG-Evaluation 2015 wurde die Stigmatisierung von Menschen mit Behinderungen als eine der grössten gesellschaftlichen Barrieren ausgemacht. Bei solchen Massnahmen gilt es vor allem auch Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen, die von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind (darunter auch Menschen mit unterschiedlichen sexuellen Identitäten und Orientierungen oder geflüchtete Menschen).

V. Finanzierung der Behindertenorganisationen

Die finanzielle Unterstützung von Behindertenorganisationen durch den Bund beruht fast ausschliesslich auf der Grundlage von [Art. 74 IVG](#), wobei das entsprechende Gesetz im Jahr 1959 entstanden ist. Damals wurde Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet. Bei der Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen ging es dementsprechend darum, «invaliden» Personen und ihren Angehörigen mittels Beratung und Betreuung zu helfen und ihnen «Kurse zur Ertüchtigung» oder «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung» zu gewährleisten.

Das Rechtsgebiet, in dem Behindertenorganisationen tätig sind, hat sich seither grundlegend verändert und erweitert – vor allem seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung im Jahr 2000, des BehiG 2004 und der UNO-BRK 2014, die sich auf sämtliche Lebensbereiche und alle Ebenen des föderalen Staats auswirkt. Behindertenorganisationen mussten und müssen vor diesem Hintergrund ihre Expertise so aufbauen und einsetzen, dass sie ihre Verantwortung in Bezug auf den Schutz und Stärkung der Rechte und die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in den unterschiedlichen Themen- und Rechtsgebieten wahrnehmen können. Dazu gehören neben weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit der UNO-BRK auch das Einbringen ihrer Expertise in Gesetzgebungsverfahren, um das Diskriminierungsproblem auf der Basis der UNO-BRK anzugehen. Dafür sind sie auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Diesbezüglich sieht das BehiG nur punktuelle Unterstützungsmöglichkeiten vor. Abgesehen davon hat sich die gesetzliche Grundlage seit 1959 praktisch nicht verändert. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist weiterhin ausschliesslich das Bundesamt für

Sozialversicherungen. Das EBGB, das für die Koordination der Umsetzung der UNO-BRK und des BehiG zuständig ist, ist daran nicht beteiligt.

Wie Inclusion Handicap begrüsst auch die Schweizerische Muskelgesellschaft daher die im November 2023 geäusserte Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV, mit Behindertenorganisationen einen politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG zu führen. Gleichzeitig braucht es im Rahmen der BehiG-Revision die Schaffung von Grundlagen für eine ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit, die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK und bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen sowie um die Information und Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte gemäss UNO-BRK (vgl. Art. 8 UNO-BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Die Schweizerische Muskelgesellschaft fordert die Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Organisationen von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der UNO-BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

VI. Kontrolle der Umsetzung und Förderung von Disability Mainstreaming

Bereits die im Jahr 2015 durchgeführte Evaluation des BehiG²⁵ zeigte, dass klare Regelungen im BehiG zwar wichtig sind, diese aber auch eingehalten werden müssen respektive deren Umsetzung kontrolliert werden muss. Eine solche Kontrolle fehlt jedoch. So sind zum Beispiel zwar alle staatlichen Ebenen und Institutionen dazu verpflichtet, barrierefreie Informationen anzubieten. Abgesehen von den Webseiten der zentralen Bundesverwaltung wird jedoch nicht kontrolliert, ob diese Verpflichtungen auch wahrgenommen werden. Gemäss der BehiG-Evaluation 2015 müsste die Überprüfung sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen im Rahmen der sachbereichsspezifischen administrativen Aufsichtsverfahren erfolgen. Die entsprechenden Aufsichtsbehörden verfügen in der Regel aber nicht über das notwendige Fachwissen zur Behindertengleichstellung. Dadurch zeige sich die Gefahr, «dass Untätigkeit oder Widerstände der zuständigen Behörden kaum geahndet werden»²⁶. Ausserdem zeige die vergleichsweise geringe Anzahl Gerichtsfälle, dass Gerichtsentscheide in der Realität nicht den alleinigen Weg darstellen, um die Konkretisierung und Umsetzung des BehiG vorantreiben zu können.

²⁵ [Egger et al., 2015](#).

²⁶ [Egger et al., 2015](#), S. 382



muskelkrank & lebensstark

Forderungen

Wie bereits in Teil IV erwähnt, erachten wir die Entwicklung von Kontrollmechanismen einschliesslich Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen als dringend erforderlich. In diesem Zusammenhang fordern wir auch eine Stärkung des EBGB durch eine Aufstockung von dessen Ressourcen sowie dessen Überführung in ein Bundesamt (vgl. dazu auch die Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 6.3).

Die Schweizerische Muskelgesellschaft erachtet insbesondere die Übernahme folgender Aufgaben durch das EBGB als zentral:

- Aufbau eines Monitorings zur kontinuierlichen Überprüfung der BehiG-Umsetzung, das heisst zur Durchführung von konsequenten, verbindlichen Kontrollen in allen relevanten Sachbereichen, um die Verbindlichkeit der rechtlichen Grundlagen zu erhöhen, sowie
- Förderung eines Disability Mainstreamings und die Vermittlung von Fachwissen sowohl zum BehiG wie auch zur UNO-BRK in allen Departementen bzw. auf allen staatlichen Ebenen und unter Einbezug von Menschen mit Behinderungen. Damit sollen die relevanten Akteure dabei unterstützt werden, die Perspektive von Menschen mit Behinderungen vor dem Hintergrund der UNO-BRK und des BehiG in allen Belangen umfassend zu berücksichtigen – zum Beispiel auch in der Armutsbekämpfung,²⁷ der Prävention und Bekämpfung von Gewalt,²⁸ oder bei Aktionsplänen und anderen Massnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung.²⁹

²⁷ Vgl. [Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen](#), Ziff. 53 und 54.

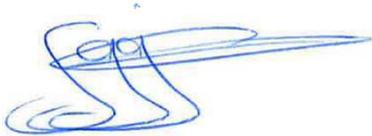
²⁸ Siehe auch [Postulatsbericht](#) des Bundesrats, 2013, S. 37-38.

²⁹ [Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen](#), Ziff. 14.

Abschliessend weisen wir nochmals mit Nachdruck darauf hin, dass wir es nicht als zielführend erachten, am vorgelegten Gesetzesentwurf anzuknüpfen und lediglich einzelne Formulierungen zu korrigieren oder zu ergänzen. Der Gesetzesentwurf bedarf einer grundlegenden und umfassenden konzeptionellen Überarbeitung in enger Zusammenarbeit mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Muskelgesellschaft



Sina Eggimann
Vizepräsidentin



Martin Knoblauch
Geschäftsführer

SNFV (Schweizerische
Neurofibromatose Ver-
einigung)

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
CH-3000 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Seewen, 1. April 2024

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben am 8. Dezember 2023 das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG) eröffnet. Agile, Dachverband von 44 Organisationen von Menschen mit Behinderungen, bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme. Gerne äussern wir uns im Folgenden zu ausgewählten Punkten.

I. Allgemeine Bemerkungen

Seit Jahrzehnten setzt sich Agile für die Gleichstellung und Inklusion und gegen die vielfältigen Benachteiligungen und Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen ein. Vom Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG), das im Jahr 2004 in Kraft getreten ist, und von der zehn Jahre später ratifizierten UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) erhofften wir uns jeweils deutliche und rasche Fortschritte. Wesentliche Veränderungen sind für Menschen mit Behinderungen bisher aber kaum feststellbar. Im Jahr 2022 verdeutlichte dies auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen Abschliessenden Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz. Der Bericht verweist auf Handlungsbedarfe in allen Lebensbereichen von Menschen mit Behinderungen.

Die tatsächliche Gleichstellung ist somit noch lange nicht erreicht. Für viele Menschen mit Behinderungen ist ein selbstbestimmtes Leben in einer inklusiven Gesellschaft respektive eine volle und wirksame gesellschaftliche Teilhabe weiterhin nicht möglich.

Von der Teilrevision des BehiG erwarteten wir daher grundlegende Verbesserungen im Hinblick auf die Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Diese Erwartung wurde mit dem vom Bundesrat vorgelegten Gesetzesentwurf enttäuscht. Er sieht zwar punktuelle Verbesserungen vor: So soll der Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen in privaten Arbeitsverhältnissen und bei öffentlich angebotenen Dienstleistungen von Privaten gestärkt werden. Im Alltag von Menschen mit Behinderungen wird sich mit der Gesetzesrevision aber kaum etwas ändern; teilweise würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar verschlechtern.

Besonders stossend ist dabei, dass der Bundesrat wesentliche Verpflichtungen der Schweiz im Hinblick auf die Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen kaum berücksichtigt. Dazu gehören Verpflichtungen aus internationalen Abkommen, vor allem der UNO-BRK. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kritisiert insbesondere die mangelnde Übereinstimmung der Schweizer Rechtsgrundlagen mit der UNO-BRK und empfiehlt der Schweiz ausdrücklich, eine entsprechende Harmonisierung vorzunehmen.¹ Nicht berücksichtigt wird auch die Agenda 2030 (u.a. Ziel 10) sowie – vor allem in Bezug auf Gebärdensprachen – Verpflichtungen, die in der Schweizerischen Bundesverfassung, in weiteren gesetzlichen Grundlagen oder in einem Auftrag des Parlaments begründet sind.

Forderungen

Agile fordert eine grundlegende, an die UNO-BRK und an weitere Menschen- und Grundrechte angepasste konzeptionelle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren, einschliesslich Organisationen von Menschen mit Behinderungen. Angesichts der Komplexität der Revision muss dafür die nötige Zeit eingeräumt werden.

Wie auch Inclusion Handicap in seiner Stellungnahme erwähnt, sollen dabei auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere beim IVG und beim IFEG). Der Schutz der Menschen- und Grundrechte von Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Lebensbereichen wird ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise weitgehend wirkungslos bleiben.

Zu berücksichtigen ist auch die politische Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Im Folgenden gehen wir kurz auf einzelne Artikel ein, bei welchen wir besonderen Anpassungsbedarf sehen. Wie oben erwähnt, erachten wir jedoch eine grundlegende konzeptionelle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs als dringend erforderlich, damit die Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen tatsächlich verbessert werden kann.

1 Zweck (Art. 1)

Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung der UNO-BRK dazu verpflichtet, «den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern» (Art. 1 UNO-BRK). Der Zweck des BehiG soll gemäss Art. 1 Abs. 2 des vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurfs (VE) des teilrevidierten BehiG aber nach wie vor primär auf einzelne Lebensbereiche begrenzt bleiben. Ergänzend zu den bisher im BehiG genannten Bereichen, in denen die Teilhabe erleichtert werden soll (Pflege von sozialen Kontakten,

¹ Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, Ziff. 7 und 8.

Aus- und Weiterbildung sowie Erwerbstätigkeit), sollen neu zwar auch die freie Wahl der Wohnform und der Zugang zu Dienstleistungen ausdrücklich erwähnt werden. Die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche ist aber nicht nachvollziehbar. Wie in Teil IV erläutert wird, ist abgesehen davon auch unklar, wie das BehiG konkret dazu beitragen würde, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen.

Gleichzeitig fehlt im Zweckartikel auch ein grundsätzlicher Bezug zur Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen.

Forderungen

Die SNFV fordert eine auf die UNO-BRK gestützte Formulierung des Zwecks des BehiG (Art. 1 VE-BehiG). Das BehiG soll die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen sowie ihre Teilhabe an der und Inklusion in die Gesellschaft fördern. Es soll Menschen mit Behinderungen eine selbstbestimmte Lebensführung gewährleisten und sie davor schützen, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden (vgl. z.B. §1 des Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen des Kantons Basel-Stadt).

Ausserdem fordern wir eine Konkretisierung des Gegenstands des Gesetzes (siehe dazu den Vorschlag in der Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 7, Kurzbemerkungen zu Art. 1).

2 Begriffe «Menschen mit Behinderung», «Diskriminierung» und «Benachteiligung» (Art. 2, 6 und 6a)

Menschen mit Behinderungen

Gemäss VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderungen» angepasst werden (Art. 2 Abs. 1). Diese Anpassung begrüssen wir grundsätzlich. Wir weisen jedoch in Anlehnung an die Stellungnahme von Inclusion Handicap darauf hin, dass es nicht nachvollziehbar ist, wie unter anderem die Begriffe «intellektuelle Behinderung» (neu hinzugefügt) und «geistige Behinderung» (unverändert) unterschieden werden (analog in der französischen Version).

In der Botschaft zum BehiG-Entwurf soll zudem klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen den verschiedenen Kategorien von Behinderungen fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung – zum Beispiel Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall – für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.

«Diskriminierung» und «Benachteiligung»

Die durch die Teilrevision angestrebte, dringend notwendige Verbesserung des Diskriminierungsschutzes von Menschen mit Behinderungen kann mit den vorgeschlagenen Anpassungen nicht erreicht werden. Zum einen soll dieser Schutz nur im Einzelfall greifen (es fehlen konkrete

objektivrechtliche Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumente) und das Verbandsbeschwerderecht soll nur noch bei Verletzungen der Persönlichkeit geltend gemacht werden können (siehe Kap. 3 und 4 unten). Zum anderen sollen sowohl der Begriff «Diskriminierung» als auch der Begriff «Benachteiligung» im Gesetz verwendet werden, wobei die Abgrenzung der beiden Begriffe nicht geklärt und der Begriff «Diskriminierung» nicht im Gesetz, sondern erst auf Verordnungsstufe definiert wird.² Die Definition des Begriffs «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe weicht zudem entscheidend vom verfassungsrechtlichen Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 UNO-BRK ab. Daraus resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchenden sowie rechtsanwendenden Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet. Wie Inclusion Handicap in seiner Stellungnahme festhält, bleiben sowohl die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das BehiG weit hinter den Anforderungen der UNO-BRK zurück. Unter anderem hält das Bundesgericht konstant fest, dass Art. 8 Abs. 2 BV keinen Anspruch auf die Herstellung faktischer Gleichheit beinhalte. Der Diskriminierungsbegriff wird vom Bundesgericht sehr restriktiv ausgelegt. Eine Person, die wegen Diskriminierung klagt, kann nicht verlangen, dass diese unterlassen wird oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Diese Beschränkungen lassen sich nicht mit Art. 2, 5 und 9 der UNO-BRK vereinbaren.

Solange auf Basis einer restriktiven Begriffsauslegung keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch weiterhin keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Das zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich auch zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Diskriminierungsschutz bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Auch die vom Bundesrat geplanten Anpassungen, die grundsätzlich begrüßenswert sind (Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1) werden dadurch ins Leere laufen.

Anpassungsvorschläge

Die SNFV unterstützt die Forderungen und Anpassungsvorschläge zu Art. 2 VE-BehiG in der Stellungnahme von Inclusion Handicap:

Art. 2, Abs. 1:

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

In Bezug auf die Begriffe «Diskriminierung» und «Benachteiligung» plädieren wir insbesondere für die von Inclusion Handicap vorgeschlagene Variante 1, bei welcher der Begriff «Diskriminierung» entfallen würde und nur noch der Begriff «Benachteiligung» verwendet würde, der inhaltlich mit der UNO-BRK (Art. 2 Abs. 3 und Art. 5) übereinstimmen muss. Auf eine parallele Verwendung der Begriffe «Benachteiligung und «Diskriminierung soll somit verzichtet werden.

² Art. 2 lit. d BehiV: «Diskriminieren (Art. 6 und 8 Abs. 3 BehiG): Behinderte besonders krass unterschiedlich und benachteiligend behandeln mit dem Ziel oder der Folge, sie herabzuwürdigen oder auszugrenzen».

Falls diesem Vorschlag nicht gefolgt wird und der Begriff «Diskriminierung» weiterhin verwendet wird, ist dieser im BehiG (das heisst auf Gesetzesstufe) im Sinne der UNO-BRK (Art. 2 Abs. 3) präzise zu definieren.

Diese Anpassungen sind dringend notwendig, damit das Gesetz an Klarheit gewinnt, die Rechtssicherheit erhöht und der Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen ausgeweitet wird.

3 Angemessene Vorkehrungen (Art. 2, 6, 6a und 12a) und Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12)

Gemäss Vorschlag des Bundesrats sollen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen unter anderem dadurch «verhindert, verringert oder beseitigt» werden, dass private Dienstleistende und Arbeitgebende «angemessene Vorkehrungen» treffen müssen (Art. 6 und 6a VE-BehiG). Darunter versteht er «erforderliche und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unzumutbare Belastung darstellen» (Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG). Dabei gilt das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Ein Gericht, das beurteilen muss, ob eine Benachteiligung beseitigt werden muss oder nicht, bewertet das Verhältnis zwischen dem erwarteten Nutzen für Menschen mit Behinderungen und wirtschaftlichen Interessen respektive Aufwänden von Unternehmen, Umwelt-, Natur- und Heimatschutzinteressen oder Sicherheitsanliegen (Art. 11 Abs. 1 BehiG).

Im vom Bundesrat vorgesehenen neuen Artikel 12a soll präzisiert werden, dass das Gericht bei der Interessenabwägung vor allem Kriterien berücksichtigen soll, die das Unternehmen betreffen (unter anderem dessen Grösse und finanzielle Möglichkeiten). Ausserdem gilt es, die Rechte und Freiheiten Dritter zu beachten. Nicht erwähnt werden spezifische Interessen von Menschen mit Behinderungen und die Frage, ob mit der Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, Menschen - und Grundrechte verletzt werden. Wenn Menschen mit Behinderungen auf längerfristige, regelmässig wiederkehrende Leistungen angewiesen sind, um gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben zu können und dafür keine oder ungenügende sozialversicherungsrechtlichen oder anderen Leistungen beanspruchen können, oder wenn dazu einmalig grössere Investitionen erforderlich sind³ würde die Interessenabwägung gemäss Vorschlag des Bundesrats aufgrund der erhöhten Kosten meist zu Ungunsten der betroffenen Personen ausfallen. Vor allem auch im Zusammenhang mit der fehlenden Konkretisierung von objektivrechtlichen Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumenten können die vorgesehenen Regelungen damit auch kaum einen Anstoss dafür darstellen, dass zum Beispiel Arbeitsumfelder längerfristig und nicht nur im Einzelfall inklusiv ausgestaltet würden, wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht (S. 12) annimmt.

Forderungen

Die SNFV fordert einen Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.

Weiter erachten wir es als zentral, dass Gerichte bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12) respektive der Interessenabwägung gemäss dem neu vorgesehenen Art. 12a zu den «angemessenen Vorkehrungen» auch die spezifischen Interessen von Menschen mit Behinderungen

³ Zum Beispiel für ein Angebot an Gebärdensprachdolmetschenden bei der Arbeit oder bei politischer Tätigkeit, für Höranlagen in öffentlichen Gebäuden, Übersetzungen in leichte Sprache, Angebote an Supported Employment und Supported Education, Angebote an ambulanter Wohnunterstützung etc.

umfassend und auf der Grundlage der UNO-BRK⁴ berücksichtigen müssen (vgl. dazu zum Beispiel das Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen des Kantons Basel-Stadt, §7).

Weiter ist zu ergänzen, dass auch (getroffene oder nicht getroffene) Massnahmen und Planungen von Gemeinwesen und Privaten zum Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen bei der Abwägung berücksichtigt werden müssen. Damit soll verhindert werden, dass noch Jahre nach der Inkraftsetzung eines Gesetzes mit zu hohen Kosten argumentiert werden kann, um diese zu vermeiden (vgl. öV und Bau), obwohl nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermieden werden können, wenn die Barrierefreiheit in einem Prozessablauf rechtzeitig berücksichtigt würde (vgl. dazu auch die Position von Inclusion Handicap).

Zu prüfen ist auch die Verfügbarkeit öffentlicher Mittel oder Unterstützungsmöglichkeiten zum Ausgleich von Kosten, die als unverhältnismässig beurteilt werden, aus objektivrechtlicher Sicht jedoch getragen werden müssen.⁵

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird (vgl. Kap. 2 oben), muss zudem bei Art. 6 Abs. 2 sowie 6a Abs. 2 jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1». Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden – zum Beispiel durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4 Verbandsbeschwerde- und Klagerecht(Art. 9)

Unter anderem die im Jahr 2015 durchgeführte Evaluation des BehiG zeigte, dass der Rechtszugang für Betroffene trotz unentgeltlichem Verfahren schwierig und die Durchsetzungsinstrumente schwach sind.⁶ Ausserdem gilt das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht, welches diese Situation entschärfen sollte, nicht in allen Bereichen des BehiG. Zwar soll es gemäss Bundesratsvorschlag auf den Bereich Arbeit ausgedehnt werden. In Bezug auf die Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen (Art. 9 VE-BehiG) beabsichtigt der Bundesrat jedoch, die Beschwerdegründe auf Konstellationen zu reduzieren, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Im Kontext des öffentlichen Verkehrs, des Baus oder der Dienstleistungen ist dies kaum je der Fall. Behindertenorganisationen könnten somit sogar bei eindeutiger Verletzung technischer Vorschriften über die Zugänglichkeit von Bauten oder digitalen Dienstleistungen kaum mehr Beschwerde erheben, wodurch ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfallen würde.

⁴ Vgl. auch UNO-BRK, Art. 2: Diese definiert «Diskriminierung aufgrund von Behinderung» als jede Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Geniessen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird. Sie umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschliesslich der Versagung angemessener Vorkehrungen.

⁵ Siehe zum Beispiel die europäische Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (Präambel, Ziff. 21) in Bezug auf Beschäftigung und Beruf.

⁶ Egger et al., 2015, S. 383-384.

Forderung

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist dringend anzupassen – vor allem ist in Abs. 1 die Formulierung «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen» unbedingt zu verwerfen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte (für Details und Anpassungsvorschläge siehe die Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 4.5).

5 Einbezug von Menschen mit Behinderungen (Art. 5 Abs. 1^{bis})

Mit der Ratifizierung der UNO-BRK hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung und Umsetzung unter anderem von Rechtsvorschriften und in anderen Entscheidungsprozessen vor allem über Fragen, die sie unmittelbar betreffen, über die sie vertretenden Organisationen zu konsultieren und aktiv einzubeziehen (vgl. Präambel, lit. o) und Art. 4 (3) UNO-BRK). An diese Verpflichtung erinnert auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Er kritisiert die «mangelnde Einbindung von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, einschliesslich verschiedener Organisationen von Menschen mit Behinderungen, in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze, politische Massnahmen und Programme (...)» und empfiehlt, Mechanismen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zu stärken, um eine wirksame Unterstützung und Konsultation verschiedener Organisationen von Menschen mit – allen Arten von – Behinderungen «bei der Gestaltung, Berichterstattung und Überwachung von Rechtsvorschriften und politischen Massnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens und der Ziele für nachhaltige Entwicklung sicherzustellen». ⁷ Behindertenorganisationen sollten systematisch und offen kontaktiert, konsultiert und in sinnvoller Weise rechtzeitig einbezogen werden. ⁸

Es ist für uns auch vor diesem Hintergrund unverständlich, dass der Bund darauf verzichtet hat, Organisationen von Menschen mit Behinderungen respektive deren spezifische Expertise und Anliegen rechtzeitig in die Weiterentwicklung eines der für sie wichtigsten Gesetze einzubeziehen. ⁹ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt die in der UNO-BRK verankerte Verpflichtung nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt aber zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist, dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können.

Zwar wurden im Rahmen der BehiG-Teilrevision einzelne Vertreter*innen von Behindertenorganisationen (darunter auch die SNFV) bei einer sogenannten Regulierungsfolgenabschätzung, für die ein externes Büro (BSS) beauftragt wurde, befragt. Die Bereiche, in denen das BehiG angepasst werden soll, hat der Bundesrat zu diesem Zeitpunkt aber bereits vorgegeben (Arbeit, Zugang zu Dienstleistungen und Gebäuden). ¹⁰ Von einem Einbezug in Entscheidungsprozesse in Bezug auf

Im teilrevidierten BehiG sieht der Bundesrat in Art. 5 einen neuen Absatz 1^{bis} vor, der Bund und Kantone dazu verpflichten soll, Menschen mit Behinderungen bei der Festlegung von Massnahmen in angemessener Form einzubeziehen. Diese gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug von Menschen mit Behinderungen begrüssen wir grundsätzlich sehr. Aus dem vorgeschlagenen Artikel wird jedoch nicht ersichtlich, bei welchen Prozessen dieser Einbezug vorgesehen ist und wie dieser ausgestaltet werden muss. Es fehlen vor allem zentrale Angaben zu den Anforderungen, welche die UNO-BRK an einen solchen Einbezug stellt.

Forderungen

In Art. 5a Abs. 2 BehiG muss konkreter und verbindlicher formuliert werden, wie der Einbezug von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen auszugestaltet ist und welchen Anforderungen dieser Einbezug genügen muss. Wir empfehlen, die Formulierung gemäss Anpassungsvorschlag in der Stellungnahme von Inclusion Handicap zu übernehmen (Kap. 7, Kurzbezeichnung zu Art. 5).

Zu beachten sind dabei Artikel 4 (3) und Artikel 33 (3) der UNO-BRK sowie der General Comment No. 7 (2018) über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Die Vertragsstaaten sollen unter anderem sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen «nicht nur als reine Formalität respektive symbolisch für die Konsultation angehört werden. Sie sollen die Ergebnisse solcher Konsultationen berücksichtigen und sie in den getroffenen Entscheidungen widerspiegeln».¹¹

In Anlehnung an die Evaluation 2015 empfehlen wir auch die Schaffung einer ausserparlamentarischen Eidgenössischen Kommission für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen mit einer angemessenen Vertretung von Direktbetroffenen zur kooperativen Weiterentwicklung der Behindertenpolitik¹² (vgl. auch Eidg. Kommissionen für Frauenfragen oder gegen Rassismus).

Zentral für die SNFV ist, dass die Stimmen der aktuell rund 1,7 Millionen Menschen mit Behinderungen in der Schweiz frühzeitig in Entscheidungsprozesse einbezogen und in ihrer Vielfalt gehört werden. Generell muss die Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf Verwaltungsebene stärker strukturell verankert werden. Menschen mit Behinderungen müssen ihre spezifische Expertise einbringen können: Diese ist wesentlich dafür, dass die Schweiz die zentralen Bestimmungen der UNO-BRK erfolgreich umsetzen kann und die Gesetzesvorlagen sowie weitere Verwaltungsgrundlagen und Massnahmen die nötige Legitimität erhalten.

6 Arbeit, Dienstleistungen, Bildung und Baubereich (8a, Art. 6 Abs. 3, Art. 20, Art. 3)

Wie in Teil IV (Kap. 8) unten erwähnt wird, fehlen für verschiedene (Lebens-)Bereiche zentrale Bestimmungen – unter anderem für die Bereiche Arbeit, Wohnen, Dienstleistungen, Bildung, ÖV sowie Bauten und Anlagen.

¹¹ Vgl. General Comment Nr. 7, Anm.48) (Übersetzung Agile).

¹² Egger et al., 2015, S. 383.

Forderungen

Im Hinblick auf Anpassungen von bestehenden oder neu vorgesehenen Artikeln im vorgeschlagenen Gesetzesentwurf schliessen wir uns den Anpassungsvorschlägen von Inclusion Handicap an (vgl. die entsprechenden Kurzbemerkungen in Kap. 7 ihrer Stellungnahme). Insbesondere unterstützen wir die Forderungen zu den Rechtsansprüchen bei Arbeitsverhältnissen (Art. 8a), die digital angebotenen Dienstleistungen (Art. 6 Abs. 3) und die Hochschulbildung (Art. 20).

In Bezug auf den Geltungsbereich des BehiG (Art. 3 BehiG) im Baubereich fordern wir dessen Erweiterung auf bestehende Bauten und Anlagen, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen und auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m².

III. Gebärdensprachen

Im Hinblick auf die Anerkennung, die Förderung und den Schutz der Gebärdensprachen verweisen wir auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbunds (SGB), die wir vollumfänglich unterstützen.

Insbesondere weisen wir darauf hin, dass die Verwendung einer eigenen Sprache nicht im BehiG geregelt werden sollte. Diese Tatsache berücksichtigt auch die im Jahr 2022 vom Parlament deutlich angenommene Motion Anerkennung der Gebärdensprache durch ein Gebärdensprachengesetz. Die Motion wird mit den geplanten Änderungen im Rahmen des BehiG nicht ansatzweise umgesetzt. Der Bundesrat missachtet damit den Willen des Parlaments: Die Motion verlangt explizit sowohl die Anerkennung als auch die Förderung der Gebärdensprachen. Indem der Bundesrat die Gebärdensprachen in Art. 12b VE-BehiG rein deklaratorisch anerkennen und sich in Art. 12c VE-BehiG auf einen unverbindlichen Förderauftrag begrenzen will, beschränkt er sich auf reine Symbolpolitik. Auch für die SNFV ist offenkundig, dass dadurch weder zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen noch eine tatsächliche Verbesserung der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Personen erreicht werden können. Der Bundesrat ignoriert vor allem den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen.

Ebenfalls unberücksichtigt lässt der Bundesrat die Erkenntnisse aus dem im Jahr 2021 publizierten Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen.

Auch internationale Verpflichtungen lässt der Bundesrat ausser Acht: So verlangt zum Beispiel die UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) unter anderem Barrierefreiheit und Zugang zu Informationen sowie zu einem inklusiven Bildungssystem und zu Arbeit.¹³ Im Jahr 2022 verwies der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens diesbezüglich auf wesentliche Lücken und formulierte entsprechende Empfehlungen.¹⁴

¹³ UNO-BRK, Art. 9, Art. 21, Art. 24, Art. 27, Art. 30.

¹⁴ Vgl. Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Ziff. 28a, 41, 42a, c, 47b, 58b.

Forderungen

Damit sich die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich und nachhaltig verbessert und ihre Rechte garantiert werden, fordern wir die konsequente Umsetzung der Motion 22.3373 «Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz» unter Berücksichtigung des Postulatsberichts zur rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen, des Gutachtens von Prof. Pärli zu den entsprechenden Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprachen auf Gesetzesstufe sowie der relevanten internationalen Verpflichtungen (UNO-BRK, Agenda 2030, Kinderrechtskonvention). Gemeinsam mit dem SGB fordern wir:

- 1) Konkrete, verbindliche Regelungen in einem eigenen Gebärdensprachengesetz zur *Förderung der Gebärdensprachen* als eigenständige Sprachen¹⁵ in sämtlichen Lebensbereichen auf Bundes- und Kantonebene. Dazu zählen zum Beispiel:
 - Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache (Gebärdensprachdolmetschende, Gebärdensprachlehrpersonen und Gebärdensprachübersetzende) und damit verbundene finanzielle Beteiligung des Bundes¹⁶
 - Förderung des Gebärdenspracherwerbs von gehörlosen und hörbehinderten Kindern im vorschulischen Alter sowie von nahen Angehörigen
 - Förderung eines bilingualen-bimodalen Bildungsmodells (in Gebärdensprache und Lautsprache) für gehörlose und hörbehinderte Schüler*innen, um ihnen eine altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder zu ermöglichen
 - Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen
 - Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur
 - Verbindliche Garantien zur Sicherstellung der Aufrechterhaltung und des Ausbaus des Fernsehangebots in Gebärdensprachen
 - Förderung der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserte statistische Erhebungen
 - Berücksichtigung der auf verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlagen basierenden Verpflichtungen der Kantone¹⁷ und der entsprechenden Koordinationsbedarfe
 - Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt
 - Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt
- 2) Konkrete, verbindliche *gleichstellungsrechtliche* Regelungen auf Gesetzesstufe (in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen) zur Umsetzung von Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen in allen Lebensbereichen. Diese Regelungen betreffen vor allem die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen sowie konkrete Gleichstellungsmassnahmen, die den Zugang zu und die Finanzierung des Einsatzes von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden gewährleisten (für Details siehe Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbunds (SGB)).

¹⁵ Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht (S. 48) darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind."

¹⁶ Vgl. auch Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Ziff. 42a.

¹⁷ Vgl. Bundesverfassung Art. 8 Abs. 2 und 4, Art. 11, Art. 18, Art. 19, Art. 69 Abs. 2 und Art. 70 Abs. 3.

IV. Fehlende Bestimmungen

7 Allgemeine Bemerkungen

Mit der Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) und im Rahmen der Agenda 2030 verpflichtete sich die Schweiz zur Förderung der Teilhabe und zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen.¹⁸ Dies bedingt, dass sich Strukturen und Systeme so verändern, dass Barrieren und Benachteiligungen systematisch und nachhaltig abgebaut werden. Der Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall – verbunden mit der Verpflichtung, Benachteiligungen zu beseitigen respektive angemessene Vorkehrungen zu treffen – ist unabdingbar. Sie reicht für eine nachhaltige Förderung der Gleichstellung und Inklusion jedoch nicht aus. Gemeinwesen und Private müssen proaktiv und an der Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen orientiert Massnahmen ergreifen, um ihre Gleichstellung umzusetzen, sie vor Diskriminierung zu schützen, ihnen ein selbstbestimmtes Leben und die Übernahme von Verantwortung dafür zu ermöglichen und die Gesellschaft inklusiver zu gestalten – unabhängig davon, ob eine Person mit Behinderung ihre Rechte geltend macht. Die Klausel in Art. 5 Abs. 1 mit dem vagen, unverbindlichen Hinweis, dass Bund und Kantone Massnahmen zur Beseitigung, Verringerung oder Verhinderung von Benachteiligungen ergreifen sollen, genügt dafür nicht (vgl. hierzu auch die Anpassungs- und Ergänzungsvorschläge in der Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 7, Kurzbemerkungen zu Art. 5).

Weiter soll das BehiG gemäss Vorschlag des Bundesrats wie erwähnt auch nach der Teilrevision primär auf einzelne Lebensbereiche begrenzt bleiben. Auch wenn nachvollziehbar ist, dass mit der Teilrevision nicht alle Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der UNO-BRK angegangen werden können, ist der thematische Fokus deutlich zu eng. Gleichzeitig fehlen auch in den genannten Lebensbereichen wesentliche Regelungen, die zu tatsächlichen Verbesserungen führen könnten. Zudem wird das neu eingeführte Instrument der angemessenen Vorkehrungen nicht genügen, um das Problem der Zugänglichkeit zum Beispiel zum Arbeitsmarkt im Einzelfall lösen zu können: Spätestens bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit wird ein Gericht in aller Regel zum Schluss kommen, dass zum Beispiel die benötigte Assistenz nicht gewährleistet werden kann (vgl. Teil II, Kap. 3).

Damit nachhaltige strukturelle Veränderungen möglich werden, sind für alle Lebensbereiche konkrete objektiv-rechtliche Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumente erforderlich (inklusive Zielvorgaben, Kontrollmechanismen und Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung). Neben den notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen müssen kontinuierlich politische und Verwaltungsmassnahmen ergriffen und dafür alle verfügbaren Mittel ausgeschöpft werden (einschliesslich einer Mittelumschichtung), um die Gesellschaft und ihre Teilbereiche insgesamt zugänglicher zu machen.

Das BehiG fokussiert ausserdem stark auf die physische respektive technische und kommunikative Zugänglichkeit, die für viele Menschen mit Behinderungen zwar unbestritten zentral ist. Andere Aspekte wie etwa die persönliche Freiheit und Sicherheit der Person, der Schutz vor Gewalt oder die unterstützte Entscheidungsfindung, die zum Beispiel auch für Menschen mit kognitiven und psychischen Behinderungen oder neurodiverse Menschen besonders relevant sein können, bleiben weitgehend unberücksichtigt, obwohl das Gesetz auch für diese Personen gelten soll.

¹⁸ Vgl. u.a. UNO-BRK (Originalversion), Art. 3, Art. 19, Art. 24 sowie Agenda 2030, u.a. Ziel 10.

Weiter sollen gemäss Vorschlag des Bundesrats Bund und Kantone bei der Ergreifung von Massnahmen den unterschiedlichen Behinderungen wie auch den zusätzlichen Herausforderungen von Frauen mit Behinderungen Rechnung tragen (Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG). Dabei geht es laut erläuterndem Bericht des Bundesrats «sowohl darum, die unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen widerzuspiegeln, als auch und vor allem darum, die Vielfalt als wesentlichen Bestandteil des sozialen Zusammenhalts zu erkennen.»

Im Gesetzesvorschlag ist diese Absicht jedoch kaum erkennbar, obwohl sowohl der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen¹⁹ wie auch die BehiG-Evaluation 2015²⁰ zum Beispiel im Hinblick auf Menschen mit psychosozialen oder kognitiven Behinderungen auf diesbezügliche Mängel verweisen. In seinen abschliessenden Bemerkungen stellt der UNO-Ausschuss zudem mit Besorgnis fest, dass Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter im Bereich Behinderungen und zur Förderung der Rechte von Frauen und Mädchen mit Behinderungen in der Gesetzgebung und Politik fehlen.²¹

8 Lücken in verschiedenen (Lebens-)Bereichen

Was die verschiedenen (Lebens-)Bereiche betrifft, so bestehen beispielsweise in folgender Hinsicht Lücken:

Wohnen

Im Zweckartikel soll zwar neu festgelegt werden, dass Menschen mit Behinderungen insbesondere auch ihre Wohnform wählen können. Die freie Wahl der Wohnform und des Wohnorts wird von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen seit Jahrzehnten eingefordert (aktuell auch im Rahmen der Inklusions-Initiative). Gemäss Vorschlag des Bundesrats soll sich durch die Teilrevision des BehiG dahingehend aber nichts ändern: Es soll wie bisher lediglich die physische Zugänglichkeit von neu zu bauenden oder zu erneuernden Wohngebäuden mit mehr als acht Wohneinheiten (Art. 3c BehiG) berücksichtigt werden. Ausserdem verweist der Bundesrat auf allfällige, mit dem Wohnen verbundene Programme des Bundes (Art. 16 BehiG). Die Finanzierung des Wohnens soll zudem weiterhin stark auf ein Leben in einer Institution ausgerichtet bleiben.

Erforderlich sind jedoch verbindliche Regelungen für den Bereich der ambulanten Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen respektive deren Finanzierung, die viele Menschen mit – auch kognitiven oder psychischen – Behinderungen für ein selbstbestimmtes Leben im eigenen zuhause zwingend benötigen würden.

Arbeit

Der Arbeitsmarkt kann mit den vorgesehenen Regelungen insgesamt ebenfalls kaum zugänglicher gestaltet werden. Vor allem fehlen angemessen entlohnte Erwerbstätigkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt und damit einhergehende Fördermassnahmen (etwa die Sicherstellung von persönlicher Assistenz, Gebärdendolmetschung, Übersetzung in Schrift- oder leichte Sprache), die allenfalls nötig sind, um einer Arbeit nachzugehen, sowie Vorgaben für Arbeitgebende (vgl. beispielsweise die Gesetzgebungen Deutschlands und Österreichs, in denen Unternehmen ab einer bestimmten

¹⁹ Vgl. Abschliessende Bemerkungen, u.a. Ziff. 29-32, 47-50, 56.

²⁰ Egger et al., 2015, S. 50, S. 183-187, S. 202, S. 212, S. 368.

²¹ Vgl. Abschliessende Bemerkungen, Ziff. 13.

Grösse einer Quotenpflicht unterliegen, das heisst, zu einem Mindestprozentsatz der Gesamtbelegschaft Menschen mit Behinderungen anstellen müssen²²).

Dabei mangelt es vor allem an Regelungen und Massnahmen, um Arbeitsumfelder auch unabhängig von Einzelfällen inklusiver zu gestalten (Stichwort Inclusive Job Design). Aber auch in Einzelfällen werden die entsprechenden Lücken nicht ausgeglichen werden können, da angemessene Vorkehrungen aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips in aller Regel nicht getroffen werden können (vgl. Teil II, Kap. 3). Der Bund muss daher dazu verpflichtet werden, alle gesetzgeberischen Massnahmen (auch im Rahmen des IVG und des IFEG) zu ergreifen, die geeignet sind, um Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zu einer angemessen entlohnten Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen, einschliesslich der erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Darüber hinaus soll der Bund dazu verpflichtet werden, zusammen mit den Kantonen Mehrjahrespläne zu erstellen, um erwerbslose oder in Institutionen²³ tätige Menschen mit Behinderungen kontinuierlich dabei zu unterstützen, im regulären Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Dafür braucht es Zielvorgaben, Förderprogramme, Mittelumschichtungen, Job-Coaching, Beratung, Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgebende und weitere Massnahmen, einschliesslich solcher, die speziell auf die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen mit Behinderungen abzielen.

Dienstleistungen

Wie oben erwähnt (vgl. Teil II, Kap. 2), fehlt es im Vorschlag des Bundesrats an Klarheit in der begrifflichen Konzeption von Diskriminierung, weshalb Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen voraussichtlich nicht besser vor Diskriminierung geschützt werden.

Weiter mangelt es auch in Bezug auf Dienstleistungen an klaren objektivrechtlichen Verpflichtungen mit konkreten Zielvorgaben und Kontrollinstrumenten, die sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen diese gleichberechtigt und autonom beanspruchen können. Wer öffentliche Dienstleistungen anbietet, sollte dazu verpflichtet werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

Bildung

In Bezug auf die Bildung fehlt eine Konkretisierung von verbindlichen objektivrechtlichen Verpflichtungen sowohl für die Gewährleistung einer inklusiven Grundschulbildung als auch in Bezug auf die benötigten Unterstützungs- oder Ausgleichsmassnahmen während einer beruflichen Grundausbildung, einer Hochschul- oder einer Weiterbildung für Menschen mit allen Formen von Behinderungen. In Art. 20 BehiG fehlt ein klarer Hinweis auf die notwendige Umsetzung einer inklusiven Bildung durch die Kantone.

Die UNO-BRK legt in Art. 24 unmissverständlich fest, dass die Vertragsstaaten sicherstellen sollen, dass «Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden (...).» Die Schweiz solle unter anderem sicherstellen, dass

²² Egger et al., 2015, S. 352-353, 389.

²³ Vgl. IFEG, Art. 3 Abs. 1 lit a oder c

«Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden.»

Gemäss Vorschlag des Bundesrats soll Art. 20 BehiG weiterhin lediglich darauf hinweisen, dass die Kantone «soweit dies möglich ist (...) mit entsprechenden Schulungsformen die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in die Regelschule» fördern sollen. Auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen weist in seinen abschliessenden Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz jedoch klar auf die Notwendigkeit hin, ein Recht auf inklusive Bildung einzuführen und zu verhindern, dass «Kinder mit Behinderungen in die Sonderschulen abgeschoben werden, und dass ihr Recht auf inklusive Bildung gewahrt bleibt». Bildung muss inklusiv und zugänglich sein, wofür angemessene Vorkehrungen getroffen werden sollen.

Öffentlicher Verkehr

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs, in dem trotz 20-jähriger Frist die Barrierefreiheit noch immer nicht erreicht wurde, verpasst es der Bundesrat, neue Regulierungsschritte – einschliesslich einer neuen Frist mit Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung – vorzusehen.

Diesbezüglich schliesst sich die SNFV der Stellungnahme von Inclusion Handicap an: Wir erachten eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines hindernisfreien öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030 ebenfalls als angemessen, damit Menschen mit Behinderungen wie alle anderen auch den öffentlichen Verkehr spontan und autonom nutzen können. Dafür braucht es eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen, griffige Kontrollen der Zielerreichung sowie damit verbundene Sanktionsmöglichkeiten. Dies erfordert eine gesetzlich verankerte Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr, wobei Kantone und Gemeinden mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden müssen.

Das Gesetz und die damit verbundene Verordnung sollen ausserdem für alle in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen und nicht nur für konzessionierte Unternehmen gelten. In den Nachfolgeregelungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs muss auch der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderungen nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinne-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Für die SNFV ist der hindernisfreie und unabhängige Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln sowie zu Bauten und Anlagen eines der Schlüsselemente für die Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen, insbesondere für den Zugang zum Wohnen und zum Arbeitsmarkt, aber auch zu anderen Orten des gesellschaftlichen Lebens. Es ist auch wichtig zu betonen, dass zum Beispiel die Bereitstellung von öffentlichen Verkehrsmitteln, die nach den Grundsätzen des universellen Designs entwickelt werden, die Mobilität aller Nutzenden erleichtert, vor allem auch von älteren Menschen, Personen mit Kinderwagen, Kleinkindern oder Personen, die mit sperrigem Gepäck unterwegs sind.

Weitere Bereiche

Weitere, vom UNO-Ausschuss festgestellte Lücken betreffen zum Beispiel auch die Bereiche Freiheit und Sicherheit der Person bzw. Schutz vor Gewalt, Gesundheit, Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, Kultur, Freizeit und Sport, Zivil- und Strafrecht oder Aufenthalt und Niederlassung von Ausländer*innen. Weiter mangelt es an Instrumenten zur Erhebung der relevanten statistischen Daten über Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und an Forschung in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen.

Ein Mangel besteht ausserdem in der Sicherstellung der Finanzierung von Peer-Unterstützung/-Coaching in den Bereichen Sozial- und Gesundheitsberatung – das heisst von Unterstützung von Menschen mit Behinderungen durch Menschen mit gleichen oder ähnlichen Erfahrungen. Auch die UNO-BRK fordert unter anderem in Art. 26 die Sicherstellung der Unterstützung durch Peers. Diese soll zusammen mit anderen wirksamen und geeigneten Massnahmen «Menschen mit Behinderungen in die Lage (...) versetzen, ein Höchstmass an Unabhängigkeit, umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren.»

Auch wenn einige der erforderlichen strukturellen Massnahmen zumindest kurzfristig zu höheren Kosten führen können als Vorkehrungen, die lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (vgl. Kap. 3): Sie sind einerseits wesentlich für die Ermöglichung einer vollen, wirksamen und gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, zu der sich die Schweiz mit der Ratifizierung der UNO-BRK verpflichtet hat. Andererseits sind mittel- oder längerfristig auch Einsparungen möglich – zum Beispiel durch verbesserte Arbeitsmarktintegration und ambulante Angebote, die im Vergleich zu den hohen Kosten, die mit der Segregation von Menschen mit Behinderungen einhergehen, kostengünstiger sind.

Umfassende Strategie und Aktionsplan

Die UNO-BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses²⁴ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über eine umfassende Strategie und einen Aktionsplan zur Umsetzung aller Rechte aus dem Übereinkommen auf allen Regierungsebenen. Die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrats gehen zwar in die richtige Richtung und zeigen den Willen, etwas zu tun. Sie stellen aber keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie die hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen.

Forderungen

Die Verhinderung oder Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen erfordert – auch unabhängig von individuellen Beanstandungen – gesetzgeberische, politische und Verwaltungsmassnahmen in allen Lebensbereichen. Dazu gehören auch eine umfassende Strategie sowie entsprechende Aktions- bzw. Umsetzungspläne und Kontrollinstrumente für Bund, Gemeinwesen und Private. Diese Massnahmen sollen sicherstellen, dass die

²⁴ Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, Ziff. 8c.

erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen gewährleistet und diskriminierende Zugangsbeschränkungen beseitigt werden, um die Gleichstellung, Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen umfassend realisieren zu können.

Die relevanten Akteure sollen dementsprechend dazu verpflichtet werden, unabhängig von individuellen Beanstandungen kontinuierlich und unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um den Zweck dieses Gesetzes zu erfüllen (vgl. auch Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen).

Dabei gilt es zwingend die Vielfalt von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen und Menschen mit Behinderungen angemessen einzubeziehen und zu entschädigen – sowohl bei der Entwicklung von Gesetzen, Strategien und Massnahmen (vgl. Teil II, Kap. 5) als auch im Bereich der individuellen Beratung (Einsatz von Peers).

Ebenfalls als dringend erforderlich erachten wir die Förderung der Wissensvermittlung über die rechtlichen Vorgaben sowie über Behinderungen generell und spezifisch auch über psychische und kognitive Behinderungen oder Neurodiversität in den relevanten Stellen auf Bundes- und Kantons-ebene durch Erfahrungsexpert*innen (siehe auch Teil VI).

Weiter sind umfassende (Sensibilisierungs-)Massnahmen gegen die Stigmatisierung notwendig. In der BehiG-Evaluation 2015 wurde die Stigmatisierung von Menschen mit Behinderungen als eine der grössten gesellschaftlichen Barrieren ausgemacht. Bei solchen Massnahmen gilt es vor allem auch Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen, die von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind (darunter auch Menschen mit unterschiedlichen sexuellen Identitäten und Orientierungen oder geflüchtete Menschen).

V. Finanzierung der Behindertenorganisationen

Die finanzielle Unterstützung von Behindertenorganisationen durch den Bund beruht fast ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG, wobei das entsprechende Gesetz im Jahr 1959 entstanden ist. Damals wurde Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet. Bei der Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen ging es dementsprechend darum, «invaliden» Personen und ihren Angehörigen mittels Beratung und Betreuung zu helfen und ihnen «Kurse zur Ertüchtigung» oder «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung» zu gewährleisten.

Das Rechtsgebiet, in dem Behindertenorganisationen tätig sind, hat sich seither grundlegend verändert und erweitert – vor allem seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung im Jahr 2000, des BehiG 2004 und der UNO-BRK 2014, die sich auf sämtliche Lebensbereiche und alle Ebenen des föderalen Staats auswirkt. Behindertenorganisationen mussten und müssen vor diesem Hintergrund ihre Expertise so aufbauen und einsetzen, dass sie ihre Verantwortung in Bezug auf den Schutz und Stärkung der Rechte und die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in den unterschiedlichen Themen- und Rechtsgebieten wahrnehmen können. Dazu gehören neben weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit der UNO-BRK auch das Einbringen ihrer

Expertise in Gesetzgebungsverfahren, um das Diskriminierungsproblem auf der Basis der UNO-BRK anzugehen. Dafür sind sie auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Diesbezüglich sieht das BehiG nur punktuelle Unterstützungsmöglichkeiten vor. Abgesehen davon hat sich die gesetzliche Grundlage seit 1959 praktisch nicht verändert. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist weiterhin ausschliesslich das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB, das für die Koordination der Umsetzung der UNO-BRK und des BehiG zuständig ist, ist daran nicht beteiligt.

Wie Inclusion Handicap begrüsst auch die SNFV daher die im November 2023 geäusserte Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV, mit Behindertenorganisationen einen politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG zu führen. Gleichzeitig braucht es im Rahmen der BehiG-Revision die Schaffung von Grundlagen für eine ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit, die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK und bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen sowie um die Information und Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte gemäss UNO-BRK (vgl. Art. 8 UNO-BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Die SNFV fordert die Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Organisationen von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der UNO-BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

VI. Kontrolle der Umsetzung und Förderung von Disability Mainstreaming

Bereits die im Jahr 2015 durchgeführte Evaluation des BehiG²⁵ zeigte, dass klare Regelungen im BehiG zwar wichtig sind, diese aber auch eingehalten werden müssen respektive deren Umsetzung kontrolliert werden muss. Eine solche Kontrolle fehlt jedoch. So sind zum Beispiel zwar alle staatlichen Ebenen und Institutionen dazu verpflichtet, barrierefreie Informationen anzubieten. Abgesehen von den Webseiten der zentralen Bundesverwaltung wird jedoch nicht kontrolliert, ob diese Verpflichtungen auch wahrgenommen werden. Gemäss der BehiG-Evaluation 2015 müsste die Überprüfung sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen im Rahmen der sachbereichsspezifischen administrativen Aufsichtsverfahren erfolgen. Die entsprechenden Aufsichtsbehörden verfügen in der Regel aber nicht über das notwendige Fachwissen zur Behindertengleichstellung. Dadurch zeige sich die Gefahr, «dass Untätigkeit oder Widerstände der zuständigen Behörden kaum geahndet werden»²⁶. Ausserdem zeige die vergleichsweise geringe Anzahl Gerichtsfälle, dass Gerichtsentscheide in der Realität nicht den alleinigen Weg darstellen, um die Konkretisierung und Umsetzung des BehiG vorantreiben zu können.

²⁵ Egger et al., 2015.

²⁶ Egger et al., 2015, S. 382

Forderungen

Wie bereits in Teil IV erwähnt, erachten wir die Entwicklung von Kontrollmechanismen einschliesslich Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen als dringend erforderlich. In diesem Zusammenhang fordern wir auch eine Stärkung des EBGB durch eine Aufstockung von dessen Ressourcen sowie dessen Überführung in ein Bundesamt (vgl. dazu auch die Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 6.3).

Die SNFV erachtet insbesondere die Übernahme folgender Aufgaben durch das EBGB als zentral:

- Aufbau eines Monitorings zur kontinuierlichen Überprüfung der BehiG-Umsetzung, das heisst zur Durchführung von konsequenten, verbindlichen Kontrollen in allen relevanten Sachbereichen, um die Verbindlichkeit der rechtlichen Grundlagen zu erhöhen, sowie
- Förderung eines Disability Mainstreamings und die Vermittlung von Fachwissen sowohl zum BehiG wie auch zur UNO-BRK in allen Departementen bzw. auf allen staatlichen Ebenen und unter Einbezug von Menschen mit Behinderungen. Damit sollen die relevanten Akteure dabei unterstützt werden, die Perspektive von Menschen mit Behinderungen vor dem Hintergrund der UNO-BRK und des BehiG in allen Belangen umfassend zu berücksichtigen – zum Beispiel auch in der Armutsbekämpfung,²⁷ der Prävention und Bekämpfung von Gewalt,²⁸ oder bei Aktionsplänen und anderen Massnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung.²⁹

²⁷ Vgl. Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Ziff. 53 und 54.

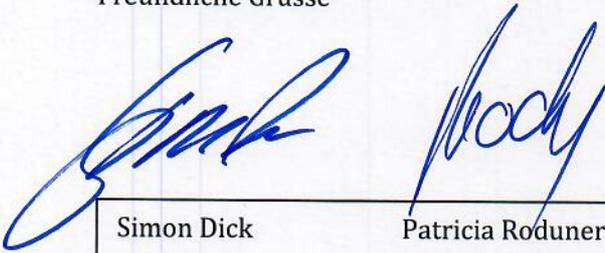
²⁸ Siehe auch Postulatsbericht des Bundesrats, 2013, S. 37-38.

²⁹ Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Ziff. 14.

Abschliessend weisen wir nochmals mit Nachdruck darauf hin, dass wir es nicht als zielführend erachten, am vorgelegten Gesetzesentwurf anzuknüpfen und lediglich einzelne Formulierungen zu korrigieren oder zu ergänzen. Der Gesetzesentwurf bedarf einer grundlegenden und umfassenden konzeptionellen Überarbeitung in enger Zusammenarbeit mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

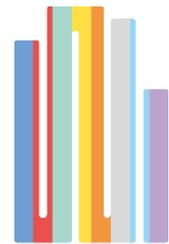


Simon Dick
Präsident

Patricia Roduner
Leiterin der Geschäftsstelle

Association Culture Pi

1630 Bulle



CULTURE PI

Département fédéral de l'intérieur DFI
Inselgasse 1
CH-3003 Berne
par e-mail à ebgb@gs-edi.admin.ch

Bulle, 17.03.2023

Consultation en vue d'une révision de la LHand

Notre Association Culture Pi, est guidée par des valeurs de citoyenneté, de diversité, d'égalité, de respect et de solidarité. Nous nous engageons à travailler en collaboration avec les personnes sourdes et leur entourage pour promouvoir l'égalité des chances et des droits, célébrer la richesse de la culture et de la langue sourdes et lutter pour leur sort. Notre Association Culture Pi, est guidée par des valeurs de citoyenneté, de diversité, d'égalité, de respect et de solidarité. Nous nous engageons à travailler en collaboration avec les personnes sourdes et leur entourage pour promouvoir l'égalité des chances et des droits, célébrer la richesse de la culture et de la langue sourdes et lutter pour leur sort.

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions pour l'avant-projet de révision de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) et nous nous prononçons à ce sujet dans le délai imparti.

I. Remarques générales

nécessité d'une loi sur les langues des signes

L'avant-projet de révision de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) prévoit la reconnaissance des trois langues des signes suisses dans l'art. 12b AP. Le Conseil fédéral envisage ainsi d'appliquer la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#).

La reconnaissance juridique des langues des signes est un prérequis indispensable pour améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes en Suisse et garantir leurs droits. Toutefois, la LHand ne crée pas un cadre adéquat car les langues ne sont pas reconnues à leur juste valeur, comme des langues à part entière et que la situation des personnes sourdes et malentendantes s'en trouve véritablement améliorée. Il est essentiel d'appliquer strictement la [motion 22.3373](#)

«Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes» et de créer en conséquence une loi fédérale pour reconnaître et promouvoir les trois langues des signes suisses ainsi que pour assurer l'égalité des personnes sourdes et malentendantes en intégrant la reconnaissance des langues des signes dans la LHand, le Conseil fédéral va à l'encontre de la volonté du parlement

Motif

Les trois langues des signes suisses, à savoir la langue des signes alémanique (Deutschschweizer Gebärdensprache, DSGS), la langue des signes française (LSF) et la langue des signes italienne (Lingua dei Segni Italiana, LIS), sont des langues à part entière qui se sont développées au même titre que les langues parlées au sein d'une communauté linguistique régionale. Elles sont indissociables de l'identité culturelle de la communauté sourde de Suisse qui constitue une minorité linguistique et culturelle composée d'environ 20 000 à 30 000 personnes sourdes, ce qui rend les langues des signes uniques. Les personnes aveugles, par exemple, ne se définissent pas uniquement par rapport au braille qui est simplement un outil leur permettant de lire les textes écrits. La situation est différente en ce qui concerne les langues des signes: en effet, ces dernières sont indispensables à la communication des personnes sourdes entre elles et avec les personnes entendant, et elles façonnent en même temps la culture qui leur est associée.

La politique en matière de handicaps 2023-2026 du Conseil fédéral a pour objectif de créer une Suisse inclusive où les personnes en situation de handicap peuvent prendre part à la vie publique, économique et en société sur un pied d'égalité et de façon autonome. Une inclusion complète des personnes sourdes et malentendantes implique de reconnaître le fait que la communauté sourde se définit par une langue et une culture qui lui sont propres. Après des années de répression des langues des signes durant lesquelles les personnes sourdes en Suisse se sont vues privées non seulement de leur langue, mais aussi de leur identité, cela revêt une importance toute particulière. Au cours de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH au printemps 2022, le Comité de l'ONU a lui aussi invité la Suisse à reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris des langues des signes et de la culture des sourds ([Observations finales n° 41 et n° 58b](#)).

Le Conseil fédéral a démontré, dans son [rapport sur les possibilités de reconnaissance des langues des signes suisses, établi pour donner suite aux postulats 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano et 19.3684 Reynard du 19 juin 2019](#), à quel point la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes suisses sont fondamentales pour permettre l'égalité effective des personnes sourdes et malentendantes en Suisse. Le [rapport](#) met en évidence les préjudices dont sont victimes les personnes sourdes et malentendantes en Suisse en ce qui concerne l'accès aux services, à la communication de l'État, au marché du travail, aux soins de santé ainsi qu'à la culture. Pour le Conseil fédéral, il faut non seulement prendre des mesures pour assurer l'égalité de droit mais aussi agir pour promouvoir les langues des signes comme des langues à part entière, notamment en soutenant l'émergence d'un personnel qualifié en langue des signes, l'apprentissage de la langue, l'encouragement de la culture, la recherche dans le domaine de la langue des signes et une amélioration des enquêtes statistiques. Pour mettre à l'épreuve de façon approfondie les possibilités d'amélioration évoquées dans le rapport, un dialogue structuré a été mis en place avec les représentantes et représentants de la communauté sourde ainsi que les personnes impliquées au niveau régional et cantonal. Ces échanges ont confirmé la nécessité d'agir dans les domaines susmentionnés. Contrairement à ce que présente le Conseil fédéral dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 17), les impacts de ce dialogue structuré se limitent seulement à

quelques clarifications au sein de l'administration, les mesures concrètes étant laissées de côté. Nous ne comprenons pas pourquoi aucune des conclusions issues du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes et au dialogue structuré qui en a découlé n'a été prise en compte dans la présente révision de la loi.

Avec la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#), le Parlement a explicitement demandé la création d'une «loi fédérale sur la reconnaissance des langues des signes et l'égalité des personnes sourdes et malentendantes». L'objectif du Parlement était alors de s'appuyer sur les conclusions issues du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes et de la situation des personnes sourdes et malentendantes à l'aide de mesures synergiques de protection, d'encouragement et d'égalité. La rédaction d'une loi spécifique, comme le demande le Parlement, permettrait de «mettre en évidence l'ancrage des langues des signes dans le contexte linguistique et culturel», comme le Conseil fédéral lui-même le souligne dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 8). Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral note à juste titre que la reconnaissance des langues des signes ne se concrétise que par des réglementations concrètes (p. 8). Cependant, il laisse de côté de façon incompréhensible tout le contexte linguistique, politique et culturel dans lequel s'inscrit la langue des signes en se positionnant pour «une limitation des améliorations visées par l'avant-projet de loi à l'encouragement de l'égalité» (p. 17). Dans la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral ignore entièrement le fait que la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) ait pour objectif explicite «l'encouragement des langues des signes». Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, il restitue de manière systématiquement erronée le contenu de la motion puisqu'il ne fait tout simplement pas référence à l'encouragement des langues des signes (p. 2, 7, 9 10). Ce faisant, le Conseil fédéral ignore explicitement la volonté du Parlement, dont l'objectif était justement de ne pas réduire la compréhension de la surdité et des langues des signes à la notion de handicap, mais de reconnaître les langues des signes comme des langues à part entière et de les soutenir par des mesures spécifiques d'encouragement linguistique.

En proposant une reconnaissance déclarative des langues des signes dans l'art. 12B du AP et une demande d'encouragement non contraignante dans l'art. 12c AP, le Conseil fédéral se limite à une politique purement symbolique. Les revendications de la communauté sourde sont incontestablement des «demandes légitimes», comme le Conseil fédéral le reconnaît lui-même dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 31). Il faut répondre à ces revendications par des mesures concrètes pour promouvoir les langues des signes et par des mesures visant l'égalité des personnes sourdes et malentendantes au niveau législatif. Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral dit vouloir parvenir à «plus de visibilité et de pertinence» par le biais d'une reconnaissance déclarative des langues des signes (p. 31). Cela n'apporte aucune amélioration concrète à la situation des personnes sourdes et malentendantes. Une simple allusion aux langues des signes dans le texte de loi ne leur apporte pas plus de visibilité. Seules des mesures concrètes d'encouragement linguistique peuvent aider la visibilité et la pertinence des langues des signes et apporter ainsi une reconnaissance des dommages causés par des décennies de répression de ces langues.

Dans une expertise portant sur les possibilités de reconnaissance des langues des signes au niveau législatif qui a été réalisée en mars 2022, Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, professeur de droit privé social à l'Université de Bâle, a montré comment il était concrètement possible de mettre en place une loi sur les langues des signes qui réunisse les deux axes de la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes et de l'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes.

La reconnaissance des langues des signes est un droit humain

Les langues des signes ont été reconnues de façon symbolique par la Confédération dans l'art. 12b AP. L'avant-projet de loi ne prévoit cependant pas de droits et de mesures concrètes pour améliorer réellement la situation des personnes sourdes et malentendantes.

La reconnaissance des trois langues des signes suisses est un droit humain. Avec une simple reconnaissance symbolique des langues des signes sans mesures de protection et d'encouragement et sans droits concrets immédiatement applicables la Suisse ne répond pas ses obligations internationales notamment quand il s'agit de mettre en œuvre la CDPH et les objectifs de développement durables (ODD, Agenda 2030).

Motif

En tant qu'État signataire de la CDPH, la Suisse est tenue de légiférer dans un délai raisonnable pour la mettre en œuvre. D'après l'art. 30 de la CDPH, la Suisse doit garantir aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, la reconnaissance et le soutien de leur identité culturelle et linguistique spécifique, y compris les langues des signes et la culture des sourds.

Pour que la reconnaissance des langues des signes ne reste pas uniquement symbolique, elle doit s'accompagner de mesures concrètes et notamment de la mise en œuvre des obligations suivantes:

- Art. 9 de la CDPH selon lequel les États signataires doivent assurer l'accessibilité aux personnes sourdes et malentendantes, notamment aussi grâce à des interprètes professionnels en langue des signes.
- Art. 21 de la CDPH qui affirme le droit des personnes sourdes et malentendantes à la liberté d'opinion et à l'accès à l'information et oblige également à reconnaître et encourager les langues des signes.
- Art. 24 de la CDPH qui assure la concrétisation d'un système éducatif inclusif. Cet article mentionne explicitement la facilitation de l'apprentissage de la langue des signes et l'encouragement de l'identité linguistique des personnes sourdes et malentendantes.
- Art. 27 de la CDPH qui affirme le droit à un accès à l'emploi sans discrimination.

Au cours de la présentation du rapport des États signataires de la CDPH au printemps 2022, le Comité de l'ONU a clairement critiqué la mise en œuvre de la CDPH en Suisse. Dans ses recommandations d'action, que le Conseil fédéral a pour la plupart ignorées dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Comité de l'ONU a notamment invité la Suisse à:

- reconnaître les trois langues des signes suisses dans la loi, au niveau fédéral et cantonal, encourager l'utilisation des langues des signes dans tous les domaines de la vie, assurer la disponibilité d'interprètes qualifiés en langues des signes et travailler en consultation et en étroite collaboration avec la communauté sourde ([Observations finales n° 42a](#)),
- reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris les langues des signes et la culture des sourds ([Observations finales n° 58b](#)),
- assurer l'accès aux institutions judiciaires et administratives, notamment en mettant à disposition des moyens de communication alternatifs comme la langue des signes ([Observations finales n° 28a](#)),

- mettre à disposition des moyens suffisants pour le développement, l'encouragement et l'utilisation de moyens de communication accessibles comme la langue des signes ([Observations finales n° 42c](#)),

Par ailleurs, le Comité de l'ONU a reproché à la Suisse le fait que, dans les écoles traditionnelles, trop peu de ressources soient allouées à une éducation inclusive, qu'il manque des cours bilingues en langue des signes et que les professeurs disposant de qualifications spéciales en pédagogie intégrative sont trop peu nombreux ([Observations finales n° 47b](#)).

D'autres accords internationaux, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant, sont à prendre en compte en ce qui concerne la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes ainsi que l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes. Avec l'adoption de l'Agenda 2030, la Suisse s'est engagée à mettre en œuvre les 17 objectifs mondiaux de développement durable qui sont définis par l'Agenda 2030. Concrètement, le dixième objectif «Réduction des inégalités» exige la capacité d'auto-détermination de toutes les personnes et l'encouragement de leur inclusion sociale, économique et politique. Par ailleurs, l'égalité des chances doit être assurée par la suppression de lois, de politiques et de pratiques discriminatoires. On ne peut atteindre un développement durable qu'en reconnaissant et en renforçant les droits des minorités ainsi qu'en leur assurant un accès égalitaire dans tous les domaines de la vie.

La Confédération et les cantons doivent prendre des mesures concrètes pour appliquer pleinement la CDPH en suivant les recommandations du Comité ONU et aborder de manière concrète les objectifs de l'Agenda 2023. Pour assurer la mise en œuvre conséquente de la CDPH, la ratification du protocole facultatif est indispensable.

II. Encouragement des langues des signes

Mesures d'encouragement linguistique en faveur de la langue des signes suisse et de sa communauté linguistique

L'avant-projet de révision de la LHand prévoit un nouvel art. 12c AP pour encourager les langues des signes. Selon ce nouvel article de loi, la Confédération et les cantons peuvent encourager l'utilisation des langues des signes suisses, la culture des sourds et la compréhension entre les personnes sourdes et entendant.

in d viter toute oliti ue urement s mboli ue la reconnaissance des langues des signes doit s accom agner de mesures concr tes et contraignantes our encourager les langues des signes Une langue n est vivante ue si elle est activement a rise v cue et d velo e C est our uoi des mesures d encouragement cibl es et structurelles en aveur de la langue des signes sont indis ensables l chelle de la Con d ration et des cantons la ormation de ro essionnels en langue des signes le soutien l a prentissage de la langue des signes dès la naissance et l cole rimaire l encouragement de la culture associ e la langue des signes, la présence des langues des signes à la télévision ainsi que des mesures spécifiques en faveur de la recherche et de la collecte de données statistiques. En mettant en place la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) sans l accom agner de mesures d encouragement linguisti ue contraignantes le Conseil fédéral ignore la volonté du Parlement de promouvoir les langues des signes.

Motif

La [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) charge explicitement le Conseil fédéral de l'encouragement des langues des signes. Le Comité de l'ONU exige également l'encouragement ciblé des langues des signes lors de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH en Suisse ([Observations finales n° 42a](#)). Dans cette optique, la Confédération et les cantons doivent prendre des mesures d'encouragement linguistique concrètes et contraignantes qui aident à apprendre, vivre et développer les langues des signes en tant que langues d'une minorité linguistique et culturelle. Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral fait également allusion au fait que les mesures d'encouragement linguistique «(auraient) moins à voir avec l'accès des personnes sourdes à la société entendante qu'avec la langue et la culture des sourds eux-mêmes. Elles présenteraient en outre l'avantage de rendre visible le fait que les personnes sourdes, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse» ([p. 48](#)). Comme le Conseil fédéral l'écrit à juste titre, les mesures d'encouragement des langues des signes ne posent pas la question du droit de l'égalité. Il est d'autant plus étonnant de constater que le Conseil fédéral, dans sa mise en œuvre de la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) dans la présente révision de la loi laisse entièrement de côté le «contexte linguistique, politique et culturel des langues des signes» et se limite dans son avant-projet à «l'encouragement de l'égalité» comme il est clairement établi dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand (p. 8, p. 17). Dans la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral ignore entièrement le fait que la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) ait pour objectif explicite «l'encouragement des langues des signes». Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, il restitue de manière systématiquement erronée le contenu de la motion puisqu'il ne fait tout simplement pas référence à l'encouragement des langues des signes (p. 2, 7, 9 10). Ce faisant, le Conseil fédéral ignore explicitement la volonté du Parlement, dont l'objectif était justement de ne pas réduire la compréhension de la surdité et des langues des signes à la notion de handicap, mais de reconnaître les langues des signes comme des langues à part entière et de les soutenir par des mesures spécifiques d'encouragement linguistique par le biais d'une loi fédérale dédiée. Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral note à juste titre que la reconnaissance des langues des signes ne se concrétise que par des réglementations concrètes (p. 8). Cependant, il ignore le fait qu'il ne doit pas s'agir de règles portant sur une égalité de droit, mais de mesures spécifiques en matière de politique linguistique visant à encourager les langues des signes.

Le Conseil fédéral ignore donc les conclusions de son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes dans lequel il montre la grande importance d'agir concernant l'encouragement et la visibilité des langues des signes comme des langues à part entière et la culture qui leur est associée ([p. 48](#)). Il cite comme exemples de ces mesures d'encouragement des cours de langue pour les personnes sourdes et entendantes, l'encouragement des échanges culturels entre le monde des sourds et celui des entendants, des mesures d'encouragement de formats culturels spécifiques ainsi que les traductions d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes vers la langue écrite ou orale, et vice versa ([p. 48](#)). Nous ne comprenons pas pourquoi aucune des mesures d'encouragement linguistique qui ont été évoquées par le Conseil fédéral n'a été intégrée dans la révision de la LHand.

En proposant une reconnaissance déclarative des langues des signes (art. 12b AP) et une demande d'encouragement non contraignante (art. 12c AP), le Conseil fédéral se limite à une politique purement symbolique. Les revendications de la communauté sourde portant sur la reconnaissance et

l'encouragement de leur langue sont incontestablement des «demandes légitimes», comme le Conseil fédéral le reconnaît lui-même dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 31). Il faut répondre à ces revendications par des mesures concrètes pour promouvoir les langues des signes et par des mesures visant l'égalité des personnes sourdes et malentendantes au niveau législatif. Le Conseil fédéral dit vouloir parvenir à «plus de visibilité et de pertinence» par le biais d'une reconnaissance déclarative des langues des signes (p. 31 du rapport explicatif sur la révision de la LHand). Cela n'encourage pas réellement les langues des signes. Une simple allusion aux langues des signes dans le texte de loi ne leur apporte pas plus de visibilité. Seules des mesures concrètes d'encouragement linguistique peuvent aider la visibilité et la pertinence des langues des signes et apporter ainsi une reconnaissance des dommages causés par des décennies de répression de ces langues.

La nouvelle disposition relative à l'encouragement des langues des signes (art. 12c AP) n'apporte aucune amélioration nouvelle et contraignante. D'une part, cette disposition vise à soutenir l'encouragement des langues des signes à l'aide de subventions pour différents projets. Vu l'importance du grand besoin d'agir et la dimension globale de cette thématique, ce n'est pas une mesure efficace. Il est bien plus urgent de prendre des mesures structurelles d'encouragement qui ancrent l'encouragement des langues des signes de façon durable dans tous les domaines de la vie. D'autre part, l'art. 12c AP établit simplement que la Confédération et les cantons peuvent encourager l'utilisation des langues des signes suisses et de leurs expressions culturelles ainsi que la compréhension entre les personnes sourdes et entendantes. Cependant, la Confédération et les cantons sont légalement tenus par la constitution fédérale et la CDPH de prendre des mesures visant la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes. C'est également l'avis du Conseil fédéral qui, dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand, affirme que l'art. 12c AP fixe un «mandat général» à la Confédération et aux cantons et que cette disposition établit leur obligation (p. 31). Avec la formulation potestative, l'art. 12c AP ne rend pas visible cette obligation qui doit être clairement exprimée dans le texte de loi.

La nouvelle formulation de l'art. 14a AP n'apporte pas non plus d'améliorations. Selon le rapport explicatif sur la révision de la LHand, le Conseil fédéral juge qu'une réécriture plus précise des différents objectifs d'encouragement n'est pas indiquée (p. 34). Cependant, la pratique a montré qu'une formulation ouverte des possibilités d'encouragement par la Confédération n'est pas suffisante et n'apporte pas de bénéfices concrets: le soutien de la Confédération, qui s'appuyait sur l'art. 14 al. 3 de la LHand avant révision, n'avait été jusqu'à présent pas pris en compte par les cantons ([p. 34 du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes](#)). Cela se traduit également par le fait que les mesures de soutien en langue des signes doivent encore régulièrement être obtenues par voie juridique ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Pour faire émerger des améliorations concrètes et pousser la Confédération et les cantons à assumer effectivement leurs obligations, les différents objectifs d'encouragement doivent être indiqués concrètement dans la loi.

Encouragement de la formation et du renforcement de la langue des signes

L'avant-projet de révision de la LHand propose de retranscrire l'ancien art. 14 al. 3 de la LHand dans un nouvel art. 14a AP. Dans ses grandes lignes, le contenu de la disposition reste inchangé. Il est simplement précisé dans l'art. 14a al. 1 let. a AP (auparavant art. 14 al. 3 let. a de la LHand) que le domaine d'application englobe aussi la formation préscolaire. Il est également précisé dans le nouvel art. 14a al. 1 let. c AP (auparavant art. 14 al. 3 let. b de la LHand) que les mesures prises par des organisations à but non lucratif ayant pour objet l'encouragement des langues des signes suisses et

leurs formes d'expressions culturelles peuvent également être encouragées. Enfin, l'avant-projet de révision prévoit de laisser l'art. 20 de la LHand inchangé dans son contenu.

Nous saluons la mention explicite des langues des signes suisses et de leurs formes d'expressions culturelles dans l'art 14a AP. Cependant, la nouvelle disposition n'apporte aucun changement au niveau du contenu. Il est indispensable que des mesures concrètes et contraignantes soient prises au niveau de la Confédération et des cantons pour favoriser l'apprentissage, la reconnaissance et le développement des langues des signes, y compris dans le cadre préscolaire et scolaire.

Motif

Dans le domaine de la petite enfance et à l'école, les langues ne sont pas seulement transmises et apprises, elles sont aussi activement vécues. Ce n'est que par cet échange et l'utilisation continue que la langue des signes peut être apprise, vécue et développée comme une langue vivante.

L'encouragement linguistique et culturel relève incontestablement des compétences de la Confédération. Cela se traduit d'une part par les dispositions d'encouragement existantes dans la loi sur l'encouragement des langues et de la culture ainsi que ses ordonnances. D'autre part, l'ancienne LHand contenait déjà des possibilités d'encouragement linguistique de la part de la Confédération (art. 14 de la LHand). La pratique a cependant montré que ces possibilités d'encouragement dans le domaine des langues des signes et de la culture associée n'ont pas eu les effets escomptés. La possibilité de la Confédération d'encourager la formation de personnes sourdes ou malentendantes (art. 14 al. 3 let. a de la LHand avant révision) n'a été appliquée par aucun canton, selon le rapport de postulat du Conseil fédéral sur la reconnaissance des langues des signes ([p. 34](#)). Ces expériences montrent que la simple référence aux possibilités de soutien de la Confédération ne suffit pas et n'apporte aucun encouragement linguistique et culturel concret des langues des signes et de la culture qui leur est associée.

Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral évoque lui aussi les lacunes actuelles et la nécessité d'agir dans le domaine de l'éducation bilingue (apprentissage parallèle de la langue des signes et de la langue orale) ([p. 34](#)). La langue n'étant pas un handicap, l'encouragement d'un apprentissage bilingue des langues nécessite une action coordonnée de la Confédération et des cantons afin de rendre la langue des signes et la culture sourde accessibles à l'apprentissage et à la découverte dans le cadre préscolaire, scolaire et professionnel.

Encouragement linguistique précoce

L'avant-projet de révision de la LHand ne prévoit aucune mesure contraignante afin d'améliorer l'encouragement linguistique précoce en langue des signes.

Le rapport de postulat du Conseil fédéral sur la reconnaissance des langues des signes montre un grand besoin d'agir dans le domaine de l'encouragement linguistique précoce en langue des signes. Il est donc difficile de comprendre pourquoi le Conseil fédéral ne prévoit pas de mesures contraignantes concernant les mesures d'encouragement linguistique bilingue précoce pour les enfants sourds et malentendants ainsi que leurs proches dans le cadre de la mise en œuvre de la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#).

Motif

90 à 95% des enfants sourds ont des parents entendants. Cela signifie que, sans mesures appropriées, ils n'ont pas accès à la langue des signes pendant les premières années de leur vie et sont donc touchés par de graves conséquences dues à la privation de langage. Il s'agit pourtant d'une période durant laquelle le développement linguistique d'un enfant est d'une importance capitale. Il est donc fondamental que les enfants sourds aient la possibilité de communiquer en langue des signes avec leur entourage proche dès la naissance. Cette forme de communication visuelle leur offre la base d'une acquisition illimitée de leur langue première. La langue des signes permet aux enfants sourds de s'exprimer et d'interagir avec leur famille car le langage se fait de manière interactive: il est donc impératif que l'entourage proche ait également la possibilité d'apprendre la langue des signes. Cela permet aux parents et aux personnes proches de communiquer dès le début avec leurs enfants sourds ainsi que de soutenir leur développement cognitif, social et émotionnel.

L'accès précoce au langage, à la communication et à l'interaction est essentiel pour que les enfants sourds et malentendants ne développent pas de retard dans leur développement et qu'ils puissent mieux apprendre et utiliser la langue parlée de manière continue ([Fiche d'information sur la prise en charge bilingue précoce, Fondation Centre suisse de pédagogie spécialisée CSPS](#)). En effet, l'acquisition précoce des langues des signes favorise également l'acquisition de la langue orale. Et grâce à une prise en charge bilingue précoce, les enfants sourds parviennent plus facilement à s'intégrer dans la société des entendants. L'encouragement des langues des signes en tant que langues vivantes signifie donc aussi que, dans le cadre de l'apprentissage précoce du langage, il faut créer des possibilités qui permettent aux enfants sourds ou malentendants et à leurs proches d'apprendre, de vivre et de développer cette langue dès la naissance de l'enfant.

Comme le Conseil fédéral l'a montré dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, il y a un grand besoin d'agir dans le domaine de la prise en charge bilingue précoce en langue des signes. La Suisse est nettement en retard dans ce domaine par rapport à d'autres pays ([p. 35](#)). La nécessité d'un encouragement précoce bilingue en langue des signes et en langue orale pour les enfants sourds et la nécessité que les membres de la famille aient également la possibilité d'apprendre la langue des signes sont également soulignées par le Conseil fédéral dans son rapport du 29 juin 2022 sur l'encouragement linguistique précoce en Suisse ([L'encouragement précoce du langage en Suisse, rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 18.3834 Eymann du 25 septembre 2018, p. 1818](#)). Des mesures concrètes sont nécessaires pour créer une offre généralisée d'encouragement linguistique bilingue précoce pour les enfants sourds et malentendants ainsi que le financement de cours de langue des signes pour leurs parents et leurs proches afin de combler les lacunes mises en évidence par le Conseil fédéral dans son rapport concernant l'absence d'offre et son financement ([p. 18](#)). Cela se voit également dans la pratique où les mesures d'encouragement linguistique dans la petite enfance doivent souvent être obtenues par voie juridique ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Pour que l'encouragement linguistique bilingue précoce en langue des signes et en langue orale soit couronné de succès, il faut en outre que l'entourage proche des enfants sourds et malentendants ait accès à une offre de conseil neutre couvrant l'ensemble du territoire et portant sur le bilinguisme dans la petite enfance ([Fiche d'information sur la prise en charge bilingue précoce, Fondation Centre suisse de pédagogie curative et spécialisée CSPS](#)). Les lacunes de l'offre en matière d'encouragement linguistique précoce en langue des signes montrent que les offres de soutien proposées jusqu'à présent par la Confédération (art. 14 al. 3 let. A de la LHand) n'ont pas apporté les avantages escomptés.

Il est donc incompréhensible que la présente révision de la LHand ne prévoise pas de mesures contraignantes d'encouragement linguistique en faveur des langues des signes malgré la nécessité avérée d'agir. La Confédération doit assumer ses responsabilités dans le domaine de l'encouragement linguistique en coordination avec les cantons et veiller à ce que les enfants sourds et malentendants ainsi que leur entourage proche aient accès à la langue des signes dès le début et que des mesures standardisées soient garanties à cet égard. Ce n'est qu'ainsi que la langue des signes peut être apprise, vécue et développée en tant que langue vivante dès la petite enfance.

La langue des signes dans l'enseignement primaire

L'avant-projet de révision de la LHand ne prévoit aucune mesure contraignante visant à mettre en place une offre généralisée d'enseignement primaire bilingue en langue des signes et en langue orale pour les enfants sourds et malentendants.

Or c'est justement dans l'environnement scolaire que la langue est apprise vécue et développée de façon active. L'encouragement des langues des signes en tant que langues à part entière demande donc aussi la mise en place de mesures concrètes permettant la répression et l'utilisation des langues des signes à l'école primaire. C'est la seule manière de pouvoir développer les langues des signes comme des langues vivantes et les vivre véritablement.

Motif

L'école n'est pas seulement un lieu de transmission et d'apprentissage de la langue; c'est aussi un espace où la langue est vécue de façon active. Dans un contexte scolaire, les langues des signes sont préservées et développées comme des langues à part entière. Compte tenu de la longue répression des langues des signes, cet aspect revêt une importance toute particulière.

Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral fait allusion au manque fondamental d'une offre bilingue (langue des signes et langue orale) à l'école primaire ([p. 34](#)). La disposition actuelle de l'art. 20 al. 3 de la LHand, selon laquelle les cantons veillent à ce que «les enfants et les adolescents qui ont des difficultés de perception ou d'articulation ainsi que leur proche entourage puissent apprendre une technique de communication adaptée à ces difficultés» n'a montré aucun effet jusqu'à présent. La référence faite aux possibilités de soutien linguistique de la Confédération à l'art. 14 de la LHand n'a jamais été utilisée jusqu'à présent et n'a apporté aucune amélioration. Lors de la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU a également critiqué le manque d'enseignement bilingue en langue des signes et en langue orale en Suisse ([Observations finales n° 47b](#)). La nécessité d'agir pour l'apprentissage et l'utilisation des langues des signes en milieu scolaire est donc clairement démontrée.

Aujourd'hui déjà, la loi sur les langues contient des dispositions d'encouragement de la Confédération dans le domaine de l'enseignement primaire. L'art. 14a envisagé dans le cadre AP prévoit également le soutien de la Confédération dans le domaine de l'encouragement linguistique. Les compétences permettant un encouragement effectif des langues des signes dans le cadre de l'enseignement primaire reviennent donc incontestablement à la Confédération. Celle-ci doit honorer ses responsabilités et veiller, en collaboration avec les cantons, à ce que les langues des signes puissent être apprises, vécues et développées de façon active dans le cadre de l'enseignement primaire. À cette fin, la Confédération et les cantons doivent élaborer des normes minimales, des programmes scolaires et des supports d'apprentissage permettant un enseignement bilingue à tous les niveaux ainsi que des mécanismes de contrôle efficaces. Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral insiste par ailleurs sur le fait que, dans un contexte

d'apprentissage, les enfants sourds et malentendants ont besoin d'être entourés d'une communauté linguistique comprenant des enfants du même âge et des enseignants compétents en langue des signes ([p. 33](#)). Étant donné que la langue ne peut être vécue que de manière interactive, il est essentiel que les enfants sourds ou malentendants puissent se forger une identité adaptée à leur âge par le contact avec d'autres enfants sourds et malentendants du même âge et des personnes compétentes en langue des signes pouvant leur servir de modèle.

Encouragement de la culture des sourds

L'avant-projet de révision de la LHand prévoit dans l'art. 12c AP que la Confédération et les cantons puissent encourager les différentes formes d'expression culturelle des langues des signes. En outre, le nouvel art. 14a al. 1 let. C AP (auparavant art. 14 al. 3 let. b de la LHand) précise la notion de soutien de la Confédération concernant les mesures d'encouragement linguistique prises par des organisations à but non lucratif en formulant explicitement l'idée que les mesures au profit des langues des signes suisses et leurs formes d'expression culturelle peuvent être encouragées.

Nous saluons le fait que le Conseil fédéral reconnaisse en principe les possibilités d'encouragement de la Con d ration dans le domaine de la culture li e au langues des signes La dis osition r vue dans l art 12C AP reste insuffisante malgré tout: l'encouragement e ectif de la culture li e au langues des signes n cessite des mesures d'encouragement culturel concr tes de la art de la Con d ration vec un soutien urement facultatif quant aux mesures prises par des organisations à but non lucratif, la Confédération n honore as son obligation d'encourager activement la culture li e au langues des signes

Motif

Au cours de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU a invité la Suisse à reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris des langues des signes et de la culture des sourds ([Observations finales n° 58 let. b](#)). Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral reconnaît également des lacunes dans l'encouragement et la visibilité des langues des signes en tant que langues à part entière ainsi que de la culture des sourds ([p. 48](#)). Il fait allusion au fait que les approches actuelles concernant la surdité et la langue des signes ne tiennent compte de la communauté sourde en tant que minorité linguistique et culturelle que de façon marginale ([p. 41](#)). Selon le Conseil fédéral, les mesures prises jusqu'à présent mettaient plus l'accent sur l'accès des personnes sourdes à la société entendante majoritaire que sur l'encouragement de la langue des signes et de la culture sourde en elles-mêmes et pour elles-mêmes. Le Conseil fédéral fait également remarquer que les instruments d'encouragement existants qui mettent l'accent sur la langue et la culture sont organisés de manière relativement peu spécifique et sont peu utilisés ([p. 41](#)). Pour un encouragement plus ciblé des langues des signes et de la culture qui leur est associée, le Conseil fédéral propose plusieurs mesures d'encouragement, par exemple des mesures d'encouragement et de visibilité des langues des signes en tant que langues à part entière ainsi que d'encouragement de la culture sourde, des mesures d'encouragement des cours de langues des signes pour les personnes sourdes et entendants, des mesures d'encouragement des traductions d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes en langue écrite ou orale et vice-versa ainsi que des aides financières à des organisations pour des traductions en langue des signes ([p. 48](#)). Selon le Conseil fédéral, cela «rendrait visible le fait que les personnes sourdes, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse» ([p. 48](#)).

Il est incompréhensible qu'aucune des mesures d'encouragement de la culture qui ont été proposées par le Conseil fédéral ne soit intégrée dans la présente révision de la LHand. La pratique a montré qu'un soutien purement facultatif aux mesures prises par des organisations à but non lucratif (art. 14 al. 3 let. b de la LHand) n'a pas permis à la culture liée aux langues des signes d'obtenir suffisamment de visibilité et d'encouragement. Il convient au contraire de mettre en place des dispositions contraignantes permettant aux personnes sourdes et malentendantes de vivre la langue des signes et d'entretenir, de préserver ainsi que de développer la culture qui lui est associée.

Encouragement des programmes télévisés en langues des signes

La présente révision de la LHand ne contient aucune disposition visant à encourager les langues des signes à la télévision, que ce soit dans la LHand elle-même ou par une modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) par une loi spéciale.

Pour encourager les langues des signes en tant que langues à part entière, il est indispensable de réserver une large part des missions télévisées en langue des signes. La reconnaissance de la langue des signes doit donc s'accompagner d'une garantie de visibilité immédiate ainsi que d'un développement obligatoire des missions en langues des signes

Motif

En tant que langues vivantes à part entière, les langues des signes doivent également être représentées de manière adéquate à la télévision. L'un des principes centraux du service public en Suisse est que la télévision contribue à la diversité culturelle du pays et que les minorités soient protégées par une prise en considération adéquate des différentes communautés linguistiques et cultures. La concession SSR stipule expressément que la SSR doit encourager la compréhension, la cohésion et l'échange entre les communautés linguistiques et les cultures par l'ensemble de son offre journalistique. En conséquence, les langues des signes et la culture qui leur est associée doivent également être visibles et soutenues à la télévision. Les émissions télévisées en langue des signes permettent non seulement aux personnes sourdes d'avoir un accès bilingue à l'information et contribuent également de manière significative à l'encouragement de leurs compétences linguistiques et au renforcement de leur identité culturelle. En outre, les émissions en langue des signes contribuent à la préservation et au développement des langues des signes en les faisant entrer dans le quotidien des médias en tant que langues vivantes et dynamiques.

L'encouragement des langues des signes dans les émissions télévisées nécessite des garanties contraignantes de la part de la Confédération qui assurent que l'offre en langue des signes puisse être maintenue et développée de façon continue. Dans le cas contraire, la mise à disposition d'offres en langue des signes dépend des ressources financières de la SSR et est menacée au vu des développements actuels. L'initiative populaire déposée en été 2023 «200 francs, ça suffit! (initiative SSR)» demande une réduction de la redevance radio-télévision à 200,00 Fr. par foyer. La part de redevance de la SSR passerait ainsi de 1,25 milliard de francs aujourd'hui à environ 650 millions, ce qui aurait des conséquences importantes sur l'offre journalistique de la SSR. Le Conseil fédéral rejette l'initiative, mais il partage la volonté des initiateurs d'alléger la charge financière des ménages et de l'économie. Il propose donc, dans le cadre d'une consultation relative à la révision partielle de l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV) ouverte jusqu'au 1^{er} février 2024, de réduire progressivement la redevance radio et télévision. La proposition du Conseil fédéral entraînerait également d'importantes pertes financières pour la SSR, ce qui aurait des répercussions considérables sur le programme de la SSR. Il faudrait donc s'attendre à des réductions correspondantes de l'offre en langue des signes.

En outre, les diffuseurs télévisuels régionaux ne proposent pas d'offre en langue des signes et il n'existe aucune obligation correspondante. Il est essentiel que les diffuseurs télévisuels régionaux soient également tenus de proposer une offre en langue des signes. Afin de préserver et d'encourager les langues des signes, la Confédération doit participer financièrement aux coûts engendrés, tout comme elle soutient financièrement les mesures d'encouragement de la presse romanche (art. 22 al. 2 LLC).

III. L'égalité par la reconnaissance des langues des signes

Avec la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral entend également mettre en œuvre la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#). L'avant-projet ne prévoit cependant pas de mesures d'égalité permettant d'améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes. En particulier, la présente révision de la LHand ne crée aucun droit légal à des interprètes en langue des signes.

La reconnaissance juridique des langues des signes est un prérequis indispensable pour améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes en Suisse. Interdire toute politique symbolique, la reconnaissance des langues des signes doit impérativement s'accompagner de mesures concrètes pour l'égalité des personnes sourdes et malentendantes. L'accès égalitaire au marché du travail, au soins de santé, aux services privés ou à la culture est possible pour les personnes sourdes et malentendantes uniquement grâce à l'intervention d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite. Il convient donc de créer des modèles de financement améliorés pour les interprètes et des droits juridiques correspondants aux prestations d'interprétation, que ce soit sur le lieu de travail, à l'hôpital ou lors d'un événement culturel. La nouvelle interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés et les employeurs n'a porté aucune amélioration pour les personnes sourdes ou malentendantes.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes subissent encore de nombreuses discriminations en Suisse ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral a reconnu la nécessité d'agir et a indiqué différentes mesures pour l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes. En conséquence, la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) demande explicitement la création d'une loi fédérale ayant pour objectif l'égalité des personnes sourdes et malentendantes. Il est incompréhensible que le Conseil fédéral ne poursuive pas et n'ait pas mis en œuvre les approches proposées dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes en vue de l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes dans la présente révision de la LHand. Il manque notamment des mesures pour améliorer les modèles de financement des interprètes en langue des signes et les droits juridiques correspondants (p. ex. dans les domaines de la santé ou de la politique). En effet, ce sont les interprètes en langue des signes qui sont au cœur des mesures d'égalité en faveur des personnes sourdes ou malentendantes. Ils leur permettent d'avoir un accès égalitaire au marché du travail, aux soins de santé, aux services privés ou à la culture. Par exemple, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes pour une consultation accessible à l'hôpital, pour participer à des réunions de travail ou pour assister à un événement culturel ou politique.

Le Conseil fédéral n'a pas l'intention, par la nouvelle interdiction de discrimination, d'obliger les prestataires de services privés et les employeurs à financer des interprètes en langue des signes. En raison de l'absence d'amélioration dans le domaine du financement des interprètes en langue des signes et en langue écrite, l'interdiction de discrimination prévue n'entraîne aucune amélioration de l'égalité des personnes sourdes et malentendantes.

Au contraire, il existe un risque de discrimination supplémentaire sur le marché du travail pour les personnes sourdes ou malentendantes: les employeurs pourraient être dissuadés par la charge financière des mesures d'adaptation ou par la menace d'une discrimination et d'amendes, ce qui aurait un impact négatif sur le taux d'emploi des personnes sourdes et malentendantes. Il est donc fondamental que la Confédération soutienne l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes par des mesures actives (p. ex. dans le domaine du financement des interprètes en langue des signes). À cet effet, des droits juridiques correspondants dans une loi spécifique sur la langue des signes, dans la LHand ou dans les lois spéciales correspondantes sont nécessaires. Comme indiqué dans le rapport explicatif de la présente révision de la LHand, l'analyse d'impact externe de la réglementation montre également que l'objectif visé (suppression des inégalités) ne peut être atteint qu'avec des mesures d'accompagnement telles que des mesures de soutien et de conseil (p. 36).

Accès aux prestations fournies par des particuliers

Avec la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral a l'intention de mieux protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations dans l'accès aux prestations. À cette fin, il prévoit d'étendre l'interdiction de discrimination aux prestataires de services privés. Selon l'art. 6 al. 2 AP, les particuliers qui proposent des prestations au public doivent être tenus de prendre des mesures appropriées pour prévenir, éliminer ou réduire les inégalités qui frappent les personnes en situation de handicap. Dans le cadre de la présente révision de la LHand, il n'est pas prévu de procéder à des adaptations de la loi spéciale dans la LAI concernant le financement des prestations d'interprétation.

Il faut saluer le fait que le Conseil fédéral veuille, par la révision de la LHand, remplir son obligation découlant de la CDPH et obliger également les prestataires de services privés à rendre des mesures appropriées. L'interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés telle qu'elle est proposée n'entraîne cependant aucune amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes car la vérification de la proportionnalité est défavorable aux personnes sourdes et malentendantes ou au financement des interprètes. Les personnes sourdes ou malentendantes sont ainsi systématiquement et structurellement désavantagées. Pour que l'accès aux services privés soit réellement amélioré pour les personnes sourdes et malentendantes la Condition doit articuler au coûts entraînés par les mesures d'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes, notamment dans le domaine du financement des interprètes en langue des signes et en langue écrite. Des garanties concrètes sont nécessaires à cet effet dans la LHand ou la LAI.

Motif

La CDPH oblige la Suisse à veiller à ce que les prestations accessibles au public qui sont proposées par des particuliers soient également adaptées aux besoins des personnes en situation de handicap (art. 9 de la CDPH). Lors de la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU s'est montré préoccupé par le manque d'accessibilité des services privés et a demandé à la Suisse de prendre des mesures adéquates ([Observations finales n° 19f](#)).

Pour rendre les services privés accessibles aux personnes sourdes et malentendantes, il est nécessaire de faire appel à des interprètes en langue des signes ou en langue écrite. Par rapport aux

mesures d'adaptation qui n'impliquent qu'un coût d'acquisition unique (p. ex. une rampe pour fauteuil roulant), ces prestations sont nettement plus coûteuses car il s'agit d'une prestation qui revient régulièrement. Il ressort clairement du rapport explicatif sur la révision de la LHand que le Conseil fédéral entend par «mesures appropriées» uniquement des adaptations mineures qui entraînent des conséquences organisationnelles plutôt que financières. Parmi les éventuelles mesures d'adaptation pour les prestataires de services privés, le Conseil fédéral cite, par exemple, dans le rapport explicatif de la révision de la LHand la mise à disposition d'une paille ou la création d'un code QR (p. 23). Ces exemples montrent clairement que la nouvelle interdiction de discrimination n'apporte aucune amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes qui dépendent notamment d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite en ce qui concerne l'égalité d'accès aux prestations et que les personnes sourdes ou malentendantes sont systématiquement et structurellement exclues des améliorations visées en matière d'accès aux services privés.

Un accès égalitaire aux services privés peut être assuré aux personnes sourdes ou malentendantes uniquement si la prise en charge des coûts des interprètes en langue des signes et d'autres moyens auxiliaires est garantie par le biais de droits juridiques concrets. Cela nécessite la participation de la Confédération au financement des interprètes en langue des signes. À cette fin, des garanties concrètes dans la LHand ou des adaptations de la loi spéciale concernant les modèles de financement des interprètes en langue des signes dans la LAI. Un accès égalitaire aux services privés pour les personnes sourdes ou malentendantes nécessite également une augmentation globale des moyens mis à la disposition des interprètes en langue des signes. Le Comité de l'ONU demande également à la Suisse de mettre à disposition des moyens suffisants pour le développement, l'encouragement et l'utilisation de formats de communication accessibles tels que la langue des signes ([Observations finales n° 42c](#)).

Les prestataires de services numériques doivent obligatoirement s'orienter vers la norme d'accessibilité eCH-0059 3.0 lors de la mise en œuvre de l'accessibilité dans le cadre de l'art. 6 al. 3 AP qui prévoit que les informations sur les domaines centraux de la vie et celles sur d'autres domaines de la vie soient mises à disposition sous forme de vidéos en langue des signes. Il faut saluer le fait que la LHand révisée ne prévoit plus seulement des droits à indemnisation en cas de discrimination par des prestataires de services privés, mais qu'il est également possible de faire valoir, par le biais d'une plainte, une cessation ou une élimination de l'inégalité.

Travail

Dans le rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral montre que les personnes sourdes et malentendantes sont toujours confrontées à des obstacles sur le marché du travail ([p. 36](#)). L'étude de la Haute école de Lucerne sur la situation des personnes sourdes et malentendantes sur le marché du travail en Suisse illustre également ce point. Les discriminations à l'encontre des personnes sourdes et malentendantes sur le marché du travail restent nombreuses ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)).

1. Lieu de travail

L'art. 6a AP prévoit une interdiction de la discrimination dans les contrats de travail privés. Les employeurs seront désormais tenus de prendre des mesures appropriées pour prévenir les inégalités à l'encontre des personnes en situation de handicap. Il n'est pas prévu d'adapter les lois spéciales, notamment la LAI.

Il est positif que les personnes en situation de handicap soient mieux protégées contre les discriminations dans la vie professionnelle et que l'interdiction de discrimination pour les

em lo eurs riv s s a li ue galem ent l embauche la ormation initiale et continue ainsi u au licenciement anmoins la r glementation r vue our les ersonnes sourdes et malentendantes n a orte aucune am lioration sur le lieu de travail car la vérification de la proportionnalité est défavorable aux personnes sourdes et malentendantes ou au financement des interprètes en langue des signes. Les personnes sourdes ou malentendantes sont ainsi s st mati uement et structurellement d savantag es L galité des personnes sourdes et malentendantes dans la vie professionnelle nécessite des mesures concrètes qui garantissent notamment le financement des interprètes en langue des signes sur le lieu de travail. Pour cela la Con d ration doit rendre d autres mesures et participer aux coûts des mesures d galit our les ersonnes sourdes et malentendantes

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes évoluent sur le premier marché du travail. Pour pouvoir participer à la vie active au même titre que les travailleurs entendants, ils ont besoin d'un interprète en langue des signes sur leur lieu de travail. Actuellement, les travailleurs sourds disposent d'environ dix heures d'interprétation par mois. Compte tenu des besoins croissants en matière de communication dans le cadre du bouleversement numérique du marché du travail, ce nombre d'heures est très limité. Si le montant maximal pris en charge par l'AI est dépassé, la personne sourde ou malentendante doit assumer elle-même les coûts parfois très élevés liés à son handicap sur son lieu de travail.

L'interdiction de discrimination proposée pour les employeurs privés à l'art. 6a AP ne clarifie pas le financement des interprètes en langue des signes sur le lieu de travail et va à l'encontre de la recommandation du Comité de l'ONU d'augmenter l'emploi des personnes en situation de handicap sur le premier marché du travail par des mesures politiques appropriées telles que des objectifs, des programmes de soutien et des incitations ([Observations finales n° 52c](#)). Il s'agit d'une législation purement symbolique car l'exigence de proportionnalité des mesures d'adaptation exclut structurellement et systématiquement les personnes sourdes et malentendantes des améliorations visées. Les prestations d'interprétation sont nettement plus coûteuses que les mesures d'adaptation qui n'impliquent qu'un coût d'acquisition unique (p. ex. une rampe pour fauteuil roulant) car il s'agit d'une prestation qui se répète régulièrement. Il ressort clairement du rapport explicatif sur la révision de la LHand que le Conseil fédéral entend par «mesures appropriées» uniquement les adaptations mineures qui entraînent des conséquences organisationnelles plutôt que financières. Dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand, le Conseil fédéral cite par exemple l'aménagement des locaux, de l'outil de travail, du rythme de travail, du temps de travail, du lieu de travail, les adaptations du cahier des charges ou le transfert à un autre poste (p. 25). Ces exemples montrent clairement que la nouvelle interdiction de discrimination n'apporte aucune amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes qui dépendent notamment d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite pour obtenir l'égalité sur le lieu de travail.

En outre, le risque existe que les employeurs soient dissuadés par la charge financière élevée ou la menace de discrimination et d'amendes en l'absence d'un soutien financier de la part de la Confédération pour d'éventuelles mesures d'adaptation. Cela aurait un effet négatif sur le taux d'emploi des personnes sourdes et malentendantes et entraînerait des discriminations supplémentaires sur le marché du travail.

Selon le rapport explicatif de la révision de la LHand, la nouvelle interdiction de discrimination pour les employeurs privés signifie une «clarification de la protection qui découle déjà aujourd'hui des dispositions générales sur la protection de la personnalité» (p. 12). L'obligation de prendre des mesures d'aménagement raisonnables n'apporte donc pas une autre protection ni d'amélioration pour

les personnes en situation de handicap. Comme le montre également l'analyse d'impact de la réglementation relative à la présente révision de la LHand, l'objectif visé (suppression des inégalités) ne peut être atteint que par des mesures d'accompagnement telles que des mesures de soutien et de conseil (p. 36 du rapport explicatif de la révision de la LHand). L'obligation prévue pour les employeurs privés de prendre des mesures d'adaptation est donc inapplicable et inefficace sans mesures de soutien de l'État. La Confédération doit assurer le financement des interprètes en langue des signes par des garanties correspondantes dans la LHand ou par des adaptations de la loi spéciale dans la LAI. Pour une amélioration durable de la situation, le mode de calcul des contributions financières individuelles à disposition doit être révisé par l'AI. Le taux d'occupation doit notamment être inclus dans le calcul des moyens à disposition. Il n'est pas compréhensible qu'une personne travaillant à 100 % et une autre à 40 % disposent du même nombre d'heures d'interprétation. Par ailleurs, il est nécessaire de prévoir la possibilité de déposer des demandes pour cas de rigueur, tous les emplois ne nécessitant pas un effort de communication similaire. De manière générale, l'égalité effective entre les personnes sourdes et malentendantes nécessite une augmentation du montant annuel disponible pour les interprètes en langue des signes sur le lieu de travail.

Services de l'Etat en matière d'information et de communication

L'avant-projet regroupe à l'art. 14 AP l'obligation des autorités fédérales, déjà présente dans l'actuelle LHand, de rendre leurs informations et leurs prestations de services accessibles aux personnes en situation de handicap. Il s'agit seulement d'un réaménagement des droits existants (p. 32 du rapport explicatif de la révision de la LHand).

Globalement, un renforcement massif des informations en langue des signes est nécessaire pour les rendre accessibles aux personnes sourdes et malentendantes. Les mêmes obligations s'appliquent également aux autorités cantonales qui sont liées de la même manière à l'interdiction constitutionnelle de la discrimination et aux obligations de la CDH de l'OU. Dans le projet de révision de la LHand, le Conseil fédéral a omis de rendre cette obligation visible pour toutes les autorités étatiques. De plus, cette disposition n'a d'utilité que si l'on s'assure que toutes les unités administratives sont informées de leurs obligations.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes se heurtent encore souvent à des barrières lorsqu'elles sont en contact avec les autorités ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Malgré l'obligation faite depuis des années aux collectivités publiques de rendre les informations et les services accessibles, les informations accessibles en langue des signes font largement défaut. Il est donc nécessaire de mentionner explicitement les langues des signes dans l'art. 14 AP afin qu'il ressorte clairement et sans équivoque de l'article que les mesures de communication nécessaires comprennent également les traductions en langue des signes. Pour la mise en œuvre effective de cette obligation, des mesures concrètes supplémentaires doivent être prises. Dans l'ensemble, un développement massif des informations en langue des signes est nécessaire. La numérisation offre justement ici une grande chance pour l'accessibilité car de nombreuses informations étatiques peuvent être consultées en ligne et mises à disposition aisément sous forme de vidéos en langue des signes. Lors de la mise en œuvre de l'accessibilité, la Confédération et les cantons doivent obligatoirement s'orienter vers la norme d'accessibilité eCH-0059 3.0 qui prévoit que les informations sur les domaines centraux de la vie et les informations sur d'autres domaines de la vie soient mises à disposition sous forme de vidéos en langue des signes. Il s'agit notamment d'informations sur la vie et la santé, sur l'exercice des droits politiques et personnels, sur la prévention de la violence et de la santé, sur l'exercice de droits et d'obligations et sur des thèmes

spécifiques aux groupes cibles (p. ex. sur l'égalité ou l'AI). À cet effet, il est nécessaire de créer un site Internet accessible mettant ces informations à disposition de manière transparente et centralisée et garantissant que les personnes sourdes et malentendantes ainsi que les acteurs impliqués (prestataires de soins, employeurs, etc.) soient informés et sensibilisés à leurs droits et obligations respectifs, notamment en ce qui concerne le financement d'interprètes en langue des signes. Pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent faire valoir leurs droits politiques, il est en outre nécessaire de mettre à disposition l'ensemble des documents de vote nationaux et cantonaux en langue des signes. Il en va de même pour les informations sur les questions de santé. Dans ce domaine, il est essentiel que les personnes sourdes et malentendantes aient accès à des thèmes de santé importants, tels que la santé sexuelle ou la prévention du tabagisme, par le biais de campagnes d'information et de sensibilisation en langue des signes (comme cela a déjà été réalisé avec les informations relatives à la pandémie de COVID-19). Afin d'assurer le développement des informations en langue des signes, des compétences en langue des signes doivent être développées de façon continue au sein de l'administration fédérale, par exemple par la mise en place d'un service de traduction en langue des signes. L'accessibilité ne peut être mise en œuvre avec succès que si toute l'administration est informée de son obligation par le biais d'une campagne de sensibilisation.

Il en va de même pour les autorités cantonales: bien que l'interdiction de discrimination inscrite dans la Constitution et la CDPH (notamment les art. 9 et 21 de la CDPH) les obligent à rendre leurs informations et leurs services accessibles aux personnes sourdes ou malentendantes, cette obligation n'est souvent pas respectée dans la pratique. Les autorités cantonales ne sont pas suffisamment sensibilisées à l'obligation de fournir des informations en langue des signes ou de faire appel à des interprètes en langue des signes. L'obligation de fournir des informations et des services accessibles, notamment en langue des signes, doit être rendue visible dans la LHand, y compris pour les autorités cantonales (p. ex. par la formulation «toutes les autorités étatiques» ou «autorités fédérales et cantonales»).

Santé

1. Financement des prestations dans le domaine de la santé

La présente révision de la LHand ne prévoit pas de disposition explicite concernant la rémunération des interprètes en langue des signes dans le cadre des services de santé. Aucune modification spécifique de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) n'est prévue à ce sujet.

Les personnes malentendantes continuent à rencontrer des barrières d'accès aux services médicaux. En particulier, les obstacles à la communication empêchent les patients sourds et malentendants d'accéder aux soins sur un pied d'égalité. Ils sont dépendants des interprètes en langue des signes pour accéder aux services de santé. Pour cela, une base légale explicite est nécessaire au niveau fédéral afin de créer une obligation de remboursement des prestations dans le domaine de la santé uniforme au niveau national, ainsi que des directives claires pour les prestataires de services. L'interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés telle qu'elle est prévue dans le Pro et du Conseil fédéral n'a porté sous cette forme aucune amélioration réelle pour les personnes malentendantes. Il en va de même pour l'accès aux services de santé.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes sont confrontées à d'importantes barrières de communication dans le domaine de la santé, ce qui les exclut de fait des prestations médicales de base. Une communication fonctionnelle et claire représente une condition impérative pour un

traitement de qualité et un consentement éclairé. Pour garantir cela, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes en langue des signes, que ce soit lors d'examens, de thérapies ou en cas d'urgence.

Comme l'écrit également le Conseil fédéral dans son rapport sur la reconnaissance des langues des signes, le financement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé n'est pas réglé de manière claire et uniforme, tant au niveau national que cantonal, bien que l'utilité et la nécessité de services d'interprétation professionnels soient généralement reconnues ([p. 39](#)). L'obligation faite aux prestataires de services privés de proposer leurs services sans discrimination et de prendre, à cet effet, des mesures d'adaptation raisonnables pour les personnes en situation de handicap ne résout pas le manque de clarté existant concernant le financement des interprètes en langue des signes dans le domaine de la santé car, selon le Conseil fédéral, les partenaires tarifaires doivent élaborer et garantir dès aujourd'hui une réglementation uniforme de la rémunération des prestations d'interprétation ([prise de position du Conseil fédéral du 06.09.2023 concernant la motion 23.3673](#)). La pratique montre toutefois clairement que les responsabilités en la matière ne sont pas claires dans le cadre du partenariat tarifaire et que cette approche n'a pas permis d'améliorer la situation. Le corps médical et les caisses d'assurance maladie ne se sentent responsables de la prise en charge des coûts des interprètes en langue des signes. Pour que le droit des personnes sourdes et malentendantes à un accès non discriminatoire aux services de santé puisse être garanti, il est nécessaire de clarifier en détail qui est responsable du financement des interprètes en langue des signes et pour quelles prestations.

La [motion 23.3673](#) adoptée par le Conseil des États le 26.09.2023 demande, à cet effet, la création d'une base légale afin de clarifier le remboursement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé, de définir les principes de prise en charge des coûts et de développer des modèles appropriés avec les partenaires tarifaires pour assurer un remboursement uniforme. Afin d'améliorer l'égalité entre les personnes sourdes et malentendantes dans le domaine de la santé, ces exigences doivent déjà être prises en compte dans la présente révision de la LHand.

Politique

L'avant-projet de révision de la LHand ne contient aucune mesure visant à encourager la participation politique des personnes sourdes et malentendantes. Seule la loi sur les langues précise expressément que les membres de l'Assemblée fédérale peuvent également s'exprimer dans une langue des signes suisse (art. 8 al. 1bis de la LLC).

Les personnes sourdes ou malentendantes se heurtent à des obstacles considérables lors u elles souhaitent s engager en oliti ue ou aire valoir leurs droits oliti ues D une art il n e iste as de rise en charge garantie des rais our les restations d inter r tation lors d v nements ou d activit s oliti ues D autre art les d bats arlementaires ne sont as non plus accessibles aux personnes handicapées faute de sous-titrage et de traduction en langue des signes. Pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent participer à la vie oliti ue sur un ied d galit il est donc n cessaire de rendre des mesures concr tes en aveur de l galit ui garantissent le inancement d inter r tes en langue des signes ainsi ue le sous-titrage et la traduction de débats parlementaires.

Motif

Pour s'engager activement en politique, par exemple dans un parti ou une association, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes en langue des signes. Toutefois, les bases légales en vigueur ne garantissent pas leur financement. Les personnes sourdes et malentendantes

n'ont actuellement aucun droit légal à des prestations d'interprètes en langue des signes dans le domaine de la participation politique, ce qui rend impossible une participation politique sur un pied d'égalité et a pour conséquence que les personnes sourdes et malentendantes ne sont pas représentées de manière adéquate en politique et ne peuvent pas y participer activement. Ce manque de représentation et de participation est également problématique d'un point de vue démocratique. Il convient donc de créer un droit légal concret à la prise en charge des frais relatifs aux prestations d'interprétation pour la participation politique des personnes sourdes et malentendantes, que ce soit pour l'engagement dans les partis et les associations politiques ou pour la participation à des manifestations et activités politiques. Pour cela, la Confédération et les cantons doivent mettre en place des mesures de soutien adéquates.

Il faut saluer l'adaptation prévue dans une loi spéciale de l'art. 8 al. 1bis de la loi sur les langues selon laquelle les députés de l'Assemblée fédérale qui utilisent une langue des signes dans leur vie quotidienne peuvent s'exprimer dans l'une des langues des signes suisses de leur choix lors des débats et des commissions.

Actuellement, les débats du Conseil national et du Conseil des États sont certes retransmis en direct sur Internet, mais ils ne sont pas accessibles aux personnes sourdes et malentendantes car ils ne sont ni sous-titrés ni traduits en langue des signes. L'initiative parlementaire 20.505 demande donc que l'accessibilité de la diffusion en direct des débats parlementaires au Conseil national et au Conseil des États soit garantie par la création de bases légales. Les personnes sourdes et malentendantes doivent ainsi pouvoir suivre les débats parlementaires grâce à des sous-titres et des traductions en langue des signes. Des obligations correspondantes doivent également être créées pour les parlements cantonaux. Il s'agit d'un prérequis indispensable pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent participer à la vie politique sur un pied d'égalité. Conformément à l'initiative parlementaire 20.505, des mesures concrètes sont nécessaires pour assurer le sous-titrage et la traduction de la diffusion en direct des débats parlementaires au niveau fédéral et cantonal.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de notre prise de position.

Sincères salutations,

Monsieur le président de l'Association Culture Pi, Dousse Christian

A handwritten signature in blue ink that reads "C. Dousse". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.



Schweizerische Vereinigung der
Eltern hörgeschädigter Kinder

Association suisse de parents
d'enfants déficients auditifs

Associazione svizzera dei
genitori di bambini audiolesi

Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Departement des Innern
Inselgasse 1
3011 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 5. April 2024 / yw

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision BehiG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Einladung zur Stellungnahme zum Vernehmlassungsverfahren bezüglich der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG).

Als gesamtschweizerische Elternvereinigung von hörgeschädigten Kindern, welche seit 50 Jahren besteht, kennt die SVEHK-ASPEDA-ASGBA die Herausforderungen von Familien mit hörbehinderten Kindern und Jugendlichen aus eigenen Erfahrungen. Als betroffene Eltern erleben wir die verschiedenen Entwicklungsphasen von hörbehinderten Kindern und was eine Diagnose «schwerhöriges» oder «gehörloses» Kind für betroffene Familien bedeutet. Oft sind die Eltern hörend und die Kinder hörbehindert mit Hörapparaten und Cochlea Implantaten versorgt. Betroffene Kinder und Jugendliche wachsen meist in der Welt der Hörenden auf und gehen integriert zur Schule. Nur wenige Familien nutzen ausschliesslich die Gebärdensprache.

Als Solidarmitglied von Agile verweisen wir auf deren Vernehmlassungsantwort, erlauben uns aber, Ergänzungen einzubringen:

1 Arbeit, Dienstleistungen, Bildung und Baubereich (8a, Art. 6 Abs. 3, Art. 20, Art. 3)

Das Behindertengleichstellungsgesetz hält in Art. 20 Abs. 1 fest, dass behinderte Kinder eine Grundschulung erhalten, die an ihre besonderen Bedürfnisse angepasst ist. Die Kantone fördern, soweit dies möglich und dem Wohl des behinderten Kindes dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder in die Regelschule (Abs. 2). Art. 20 Abs. 3 BehiG widmet sich spezifisch den wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderten Kindern und ihnen nahestehenden Personen. Sie haben das Recht auf Erlernen einer auf die Behinderung abgestimmten Kommunikationstechnik.



Schweizerische Vereinigung der
Eltern hörgeschädigter Kinder

Association suisse de parents
d'enfants déficients auditifs

Associazione svizzera dei
genitori di bambini audiolesi

Damit sich die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Kindern und Jugendlichen tatsächlich und nachhaltig verbessert und ihre Rechte garantiert werden, sind nebst der Gebärdensprache weitere Methoden wie die Ergänzten-Laut-Sprachen (ELS), Schriftdolmetschen sowie das Lippenlesen notwendig, um Benachteiligungen von Menschen mit Hörbehinderung zu beseitigen und für mehr Chancengleichheit.

Gemäss unseren Erfahrungen werden Kinder mit einer Hörbehinderung in der Schweiz vermehrt integrativ in Regelklassen beschult in der deutschen Schweiz meist mit Unterstützung durch den Audiopädagogischen Dienst (APD). In der französischsprachigen Schweiz und neu auch in der deutschen Schweiz kommen ELS¹-Kodier-Dolmetscher² zum Einsatz. Die passende Schulungsform soll den Bedürfnissen des einzelnen Kindes mit Behinderung entsprechen. Nebst der Förderung der inklusiven Bildung soll stets das Wohl des behinderten Kindes in der Integration beachtet werden. Dabei ist die Identitätsfindung für integrativ geschulte Kinder mit Hörbehinderung oft sehr schwierig, da sie in der Regel mit ihrer Behinderung alleine sind und somit Peers fehlen.

Trotz Unterstützung meist durch den Audiopädagogischen Dienst (APD) in der Regelschule, ermüden Schülerinnen und Schüler mit einer Hörbehinderung oft schnell, da das Tempo im gewöhnlichen Schulbetrieb nicht an ihre besonderen Bedürfnisse angepasst ist. Betroffene Kinder verstehen im Schulalltag oft nicht alles, was zu Verunsicherung und zu schulischen Lücken führen kann. Durch diese Ermüdung, Erschöpfung, Überforderung und Verunsicherung stehen viele betroffene Schülerinnen und Schüler mit Hörbehinderung unter einem permanenten Stress. Sie benötigen in der Regel ein an ihre besonderen Bedürfnisse angepasstes Lerntempo. Dadurch sind sie oft erst verzögert in der Lage, den Schulstoff auch tatsächlich zu verstehen.

Wir danken Ihnen, dass Sie den dringenden Anliegen von hörbehinderten Kindern und Jugendlichen und ihren Familien entsprechend unserer Stellungnahme Rechnung tragen und stehen Ihnen bei Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Agatha Gasser | Präsidentin

Marcel Oehler | Vizepräsident

Schweizerische Vereinigung der Eltern hörgeschädigter Kinder

¹ ELS -> Ergänzten Laut-Sprachen (französisch Langues Parlées Complétées)

² EDK (französisch c-i en LPC; codeuse-interprète en LPC-



Association Suisse Romande de la
Langue des signes
c/o Béatrice Bula
Les Pierres Plates 11 B
CH-1342 Le Pont

Département fédéral de l'intérieur DFI
Inselgasse 1
CH-3003 Berne
par e-mail à ebgb@gs-edi.admin.ch

Le Pont, 2 avril 2024.

Consultation en vue d'une révision de la LHand

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions pour l'avant-projet de révision de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) et nous nous prononçons à ce sujet dans le délai imparti.

I. Remarques générales

Nécessité d'une loi sur les langues des signes

L'avant-projet de révision de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) prévoit la reconnaissance des trois langues des signes suisses dans l'art. 12b AP. Le Conseil fédéral envisage ainsi d'appliquer la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#).

La reconnaissance juridique des langues des signes est un prérequis indispensable pour améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes en Suisse et garantir leurs droits. Toutefois, la LHand n'offre pas un cadre adapté à cette fin car les langues ne sont pas un handicap. Afin que les langues des signes soient reconnues à leur juste valeur, comme des langues à part entière, et que la situation des personnes sourdes et malentendantes s'en trouve véritablement améliorée, il est essentiel d'appliquer strictement la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) et de créer en conséquence une loi fédérale pour reconnaître et promouvoir les trois langues des signes

suisses ainsi que pour assurer l'égalité des personnes sourdes et malentendantes. En intégrant la reconnaissance des langues des signes dans la LHand, le Conseil fédéral va à l'encontre de la volonté du Parlement.

Motif

Les trois langues des signes suisses, à savoir la langue des signes alémanique (Deutschschweizer Gebärdensprache, DSGS), la langue des signes française (LSF) et la langue des signes italienne (Lingua dei Segni Italiana, LIS), sont des langues à part entière qui se sont développées au même titre que les langues parlées au sein d'une communauté linguistique régionale. Elles sont indissociables de l'identité culturelle de la communauté sourde de Suisse qui constitue une minorité linguistique et culturelle composée d'environ 20 000 à 30 000 personnes sourdes, ce qui rend les langues des signes uniques. Les personnes aveugles, par exemple, ne se définissent pas uniquement par rapport au braille qui est simplement un outil leur permettant de lire les textes écrits. La situation est différente en ce qui concerne les langues des signes: en effet, ces dernières sont indispensables à la communication des personnes sourdes entre elles et avec les personnes entendant, et elles façonnent en même temps la culture qui leur est associée.

La politique en matière de handicaps 2023-2026 du Conseil fédéral a pour objectif de créer une Suisse inclusive où les personnes en situation de handicap peuvent prendre part à la vie publique, économique et en société sur un pied d'égalité et de façon autonome. Une inclusion complète des personnes sourdes et malentendantes implique de reconnaître le fait que la communauté sourde se définit par une langue et une culture qui lui sont propres. Après des années de répression des langues des signes durant lesquelles les personnes sourdes en Suisse se sont vues privées non seulement de leur langue, mais aussi de leur identité, cela revêt une importance toute particulière. Au cours de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH au printemps 2022, le Comité de l'ONU a lui aussi invité la Suisse à reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris des langues des signes et de la culture des sourds ([Observations finales n° 41 et n° 58b](#)).

Le Conseil fédéral a démontré, dans son [rapport sur les possibilités de reconnaissance des langues des signes suisses, établi pour donner suite aux postulats 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano et 19.3684 Reynard du 19 juin 2019](#), à quel point la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes suisses sont fondamentales pour permettre l'égalité effective des personnes sourdes et malentendantes en Suisse. Le [rapport](#) met en évidence les préjudices dont sont victimes les personnes sourdes et malentendantes en Suisse en ce qui concerne l'accès aux services, à la communication de l'État, au marché du travail, aux soins de santé ainsi qu'à la culture. Pour le Conseil fédéral, il faut non seulement prendre des mesures pour assurer l'égalité de droit mais aussi agir pour promouvoir les langues des signes comme des langues à part entière, notamment en soutenant l'émergence d'un personnel qualifié en langue des signes, l'apprentissage de la langue, l'encouragement de la culture, la recherche dans le domaine de la langue des signes et une amélioration des enquêtes statistiques. Pour mettre à l'épreuve de façon approfondie les possibilités d'amélioration évoquées dans le rapport, un dialogue structuré a été mis en place avec les représentantes et représentants de la communauté sourde ainsi que les personnes impliquées au niveau régional et cantonal. Ces échanges ont confirmé la nécessité d'agir dans les domaines susmentionnés. Contrairement à ce que présente le Conseil fédéral dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 17), les impacts de ce dialogue structuré se limitent seulement à quelques clarifications au sein de l'administration, les mesures concrètes étant laissées de côté. Nous ne comprenons pas pourquoi aucune des conclusions issues du rapport de postulat sur la

reconnaissance des langues des signes et au dialogue structuré qui en a découlé n'a été prise en compte dans la présente révision de la loi.

Avec la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#), le Parlement a explicitement demandé la création d'une «loi fédérale sur la reconnaissance des langues des signes et l'égalité des personnes sourdes et malentendantes». L'objectif du Parlement était alors de s'appuyer sur les conclusions issues du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes et de la situation des personnes sourdes et malentendantes à l'aide de mesures synergiques de protection, d'encouragement et d'égalité. La rédaction d'une loi spécifique, comme le demande le Parlement, permettrait de «mettre en évidence l'ancrage des langues des signes dans le contexte linguistique et culturel», comme le Conseil fédéral lui-même le souligne dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 8). Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral note à juste titre que la reconnaissance des langues des signes ne se concrétise que par des réglementations concrètes (p. 8). Cependant, il laisse de côté de façon incompréhensible tout le contexte linguistique, politique et culturel dans lequel s'inscrit la langue des signes en se positionnant pour «une limitation des améliorations visées par l'avant-projet de loi à l'encouragement de l'égalité» (p. 17). Dans la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral ignore entièrement le fait que la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) ait pour objectif explicite «l'encouragement des langues des signes». Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, il restitue de manière systématiquement erronée le contenu de la motion puisqu'il ne fait tout simplement pas référence à l'encouragement des langues des signes (p. 2, 7, 9 10). Ce faisant, le Conseil fédéral ignore explicitement la volonté du Parlement, dont l'objectif était justement de ne pas réduire la compréhension de la surdité et des langues des signes à la notion de handicap, mais de reconnaître les langues des signes comme des langues à part entière et de les soutenir par des mesures spécifiques d'encouragement linguistique.

En proposant une reconnaissance déclarative des langues des signes dans l'art. 12B du AP et une demande d'encouragement non contraignante dans l'art. 12c AP, le Conseil fédéral se limite à une politique purement symbolique. Les revendications de la communauté sourde sont incontestablement des «demandes légitimes», comme le Conseil fédéral le reconnaît lui-même dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 31). Il faut répondre à ces revendications par des mesures concrètes pour promouvoir les langues des signes et par des mesures visant l'égalité des personnes sourdes et malentendantes au niveau législatif. Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral dit vouloir parvenir à «plus de visibilité et de pertinence» par le biais d'une reconnaissance déclarative des langues des signes (p. 31). Cela n'apporte aucune amélioration concrète à la situation des personnes sourdes et malentendantes. Une simple allusion aux langues des signes dans le texte de loi ne leur apporte pas plus de visibilité. Seules des mesures concrètes d'encouragement linguistique peuvent aider la visibilité et la pertinence des langues des signes et apporter ainsi une reconnaissance des dommages causés par des décennies de répression de ces langues.

Dans une expertise portant sur les possibilités de reconnaissance des langues des signes au niveau législatif qui a été réalisée en mars 2022, Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, professeur de droit privé social à l'Université de Bâle, a montré comment il était concrètement possible de mettre en place une loi sur les langues des signes qui réunisse les deux axes de la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes et de l'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes.

La reconnaissance des langues des signes est un droit humain

Les langues des signes ont été reconnues de façon symbolique par la Confédération dans l'art. 12b AP. L'avant-projet de loi ne prévoit cependant pas de droits et de mesures concrètes pour améliorer réellement la situation des personnes sourdes et malentendantes.

La reconnaissance des trois langues des signes suisses est un droit humain. Avec une simple reconnaissance symbolique des langues des signes sans mesures de protection et d'encouragement et sans droits concrets immédiatement applicables, la Suisse ne répond pas à ses obligations internationales, notamment quand il s'agit de mettre en œuvre la CDPH et les objectifs de développement durables (ODD, Agenda 2030).

Motif

En tant qu'État signataire de la CDPH, la Suisse est tenue de légiférer dans un délai raisonnable pour la mettre en œuvre. D'après l'art. 30 de la CDPH, la Suisse doit garantir aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, la reconnaissance et le soutien de leur identité culturelle et linguistique spécifique, y compris les langues des signes et la culture des sourds.

Pour que la reconnaissance des langues des signes ne reste pas uniquement symbolique, elle doit s'accompagner de mesures concrètes et notamment de la mise en œuvre des obligations suivantes:

- Art. 9 de la CDPH selon lequel les États signataires doivent assurer l'accessibilité aux personnes sourdes et malentendantes, notamment aussi grâce à des interprètes professionnels en langue des signes.
- Art. 21 de la CDPH qui affirme le droit des personnes sourdes et malentendantes à la liberté d'opinion et à l'accès à l'information et oblige également à reconnaître et encourager les langues des signes.
- Art. 24 de la CDPH qui assure la concrétisation d'un système éducatif inclusif. Cet article mentionne explicitement la facilitation de l'apprentissage de la langue des signes et l'encouragement de l'identité linguistique des personnes sourdes et malentendantes.
- Art. 27 de la CDPH qui affirme le droit à un accès à l'emploi sans discrimination.

Au cours de la présentation du rapport des États signataires de la CDPH au printemps 2022, le Comité de l'ONU a clairement critiqué la mise en œuvre de la CDPH en Suisse. Dans ses recommandations d'action, que le Conseil fédéral a pour la plupart ignorées dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Comité de l'ONU a notamment invité la Suisse à:

- reconnaître les trois langues des signes suisses dans la loi, au niveau fédéral et cantonal, encourager l'utilisation des langues des signes dans tous les domaines de la vie, assurer la disponibilité d'interprètes qualifiés en langues des signes et travailler en consultation et en étroite collaboration avec la communauté sourde ([Observations finales n° 42a](#)),
- reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris les langues des signes et la culture des sourds ([Observations finales n° 58b](#)),
- assurer l'accès aux institutions judiciaires et administratives, notamment en mettant à disposition des moyens de communication alternatifs comme la langue des signes ([Observations finales n° 28a](#)),
- mettre à disposition des moyens suffisants pour le développement, l'encouragement et l'utilisation de moyens de communication accessibles comme la langue des signes ([Observations finales n° 42c](#)),

reconnaissance des langues des signes et au dialogue structuré qui en a découlé n'a été prise en compte dans la présente révision de la loi.

Avec la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#), le Parlement a explicitement demandé la création d'une «loi fédérale sur la reconnaissance des langues des signes et l'égalité des personnes sourdes et malentendantes». L'objectif du Parlement était alors de s'appuyer sur les conclusions issues du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes et de la situation des personnes sourdes et malentendantes à l'aide de mesures synergiques de protection, d'encouragement et d'égalité. La rédaction d'une loi spécifique, comme le demande le Parlement, permettrait de «mettre en évidence l'ancrage des langues des signes dans le contexte linguistique et culturel», comme le Conseil fédéral lui-même le souligne dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 8). Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral note à juste titre que la reconnaissance des langues des signes ne se concrétise que par des réglementations concrètes (p. 8). Cependant, il laisse de côté de façon incompréhensible tout le contexte linguistique, politique et culturel dans lequel s'inscrit la langue des signes en se positionnant pour «une limitation des améliorations visées par l'avant-projet de loi à l'encouragement de l'égalité» (p. 17). Dans la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral ignore entièrement le fait que la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) ait pour objectif explicite «l'encouragement des langues des signes». Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, il restitue de manière systématiquement erronée le contenu de la motion puisqu'il ne fait tout simplement pas référence à l'encouragement des langues des signes (p. 2, 7, 9 10). Ce faisant, le Conseil fédéral ignore explicitement la volonté du Parlement, dont l'objectif était justement de ne pas réduire la compréhension de la surdité et des langues des signes à la notion de handicap, mais de reconnaître les langues des signes comme des langues à part entière et de les soutenir par des mesures spécifiques d'encouragement linguistique.

En proposant une reconnaissance déclarative des langues des signes dans l'art. 12B du AP et une demande d'encouragement non contraignante dans l'art. 12c AP, le Conseil fédéral se limite à une politique purement symbolique. Les revendications de la communauté sourde sont incontestablement des «demandes légitimes», comme le Conseil fédéral le reconnaît lui-même dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 31). Il faut répondre à ces revendications par des mesures concrètes pour promouvoir les langues des signes et par des mesures visant l'égalité des personnes sourdes et malentendantes au niveau législatif. Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral dit vouloir parvenir à «plus de visibilité et de pertinence» par le biais d'une reconnaissance déclarative des langues des signes (p. 31). Cela n'apporte aucune amélioration concrète à la situation des personnes sourdes et malentendantes. Une simple allusion aux langues des signes dans le texte de loi ne leur apporte pas plus de visibilité. Seules des mesures concrètes d'encouragement linguistique peuvent aider la visibilité et la pertinence des langues des signes et apporter ainsi une reconnaissance des dommages causés par des décennies de répression de ces langues.

Dans une expertise portant sur les possibilités de reconnaissance des langues des signes au niveau législatif qui a été réalisée en mars 2022, Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, professeur de droit privé social à l'Université de Bâle, a montré comment il était concrètement possible de mettre en place une loi sur les langues des signes qui réunisse les deux axes de la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes et de l'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes.

La reconnaissance des langues des signes est un droit humain

Par ailleurs, le Comité de l'ONU a reproché à la Suisse le fait que, dans les écoles traditionnelles, trop peu de ressources soient allouées à une éducation inclusive, qu'il manque des cours bilingues en langue des signes et que les professeurs disposant de qualifications spéciales en pédagogie intégrative sont trop peu nombreux ([Observations finales n° 47b](#)).

D'autres accords internationaux, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant, sont à prendre en compte en ce qui concerne la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes ainsi que l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes. Avec l'adoption de l'Agenda 2030, la Suisse s'est engagée à mettre en œuvre les 17 objectifs mondiaux de développement durable qui sont définis par l'Agenda 2030. Concrètement, le dixième objectif «Réduction des inégalités» exige la capacité d'auto-détermination de toutes les personnes et l'encouragement de leur inclusion sociale, économique et politique. Par ailleurs, l'égalité des chances doit être assurée par la suppression de lois, de politiques et de pratiques discriminatoires. On ne peut atteindre un développement durable qu'en reconnaissant et en renforçant les droits des minorités ainsi qu'en leur assurant un accès égalitaire dans tous les domaines de la vie.

La Confédération et les cantons doivent prendre des mesures concrètes pour appliquer pleinement la CDPH en suivant les recommandations du Comité ONU et aborder de manière concrète les objectifs de l'Agenda 2023. Pour assurer la mise en œuvre conséquente de la CDPH, la ratification du protocole facultatif est indispensable.

II. Encouragement des langues des signes

Mesures d'encouragement linguistique en faveur de la langue des signes suisse et de sa communauté linguistique

L'avant-projet de révision de la LHand prévoit un nouvel art. 12c AP pour encourager les langues des signes. Selon ce nouvel article de loi, la Confédération et les cantons peuvent encourager l'utilisation des langues des signes suisses, la culture des sourds et la compréhension entre les personnes sourdes et entendantes.

Afin d'éviter toute politique purement symbolique, la reconnaissance des langues des signes doit s'accompagner de mesures concrètes et contraignantes pour encourager les langues des signes. Une langue n'est vivante que si elle est activement apprise, vécue et développée. C'est pourquoi des mesures d'encouragement ciblées et structurelles en faveur de la langue des signes sont indispensables à l'échelle de la Confédération et des cantons: la formation de professionnels en langue des signes, le soutien à l'apprentissage de la langue des signes dès la naissance et à l'école primaire, l'encouragement de la culture associée à la langue des signes, la présence des langues des signes à la télévision ainsi que des mesures spécifiques en faveur de la recherche et de la collecte de données statistiques. En mettant en place la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) sans l'accompagner de mesures d'encouragement linguistique contraignantes, le Conseil fédéral ignore la volonté du Parlement de promouvoir les langues des signes.

Motif

La [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) charge explicitement le Conseil fédéral de l'encouragement des langues des signes. Le Comité de

l'ONU exige également l'encouragement ciblé des langues des signes lors de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH en Suisse ([Observations finales n° 42a](#)). Dans cette optique, la Confédération et les cantons doivent prendre des mesures d'encouragement linguistique concrètes et contraignantes qui aident à apprendre, vivre et développer les langues des signes en tant que langues d'une minorité linguistique et culturelle. Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral fait également allusion au fait que les mesures d'encouragement linguistique «(auraient) moins à voir avec l'accès des personnes sourdes à la société entendante qu'avec la langue et la culture des sourds eux-mêmes. Elles présenteraient en outre l'avantage de rendre visible le fait que les personnes sourdes, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse» ([p. 48](#)). Comme le Conseil fédéral l'écrit à juste titre, les mesures d'encouragement des langues des signes ne posent pas la question du droit de l'égalité. Il est d'autant plus étonnant de constater que le Conseil fédéral, dans sa mise en œuvre de la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) dans la présente révision de la loi laisse entièrement de côté le «contexte linguistique, politique et culturel des langues des signes» et se limite dans son avant-projet à «l'encouragement de l'égalité» comme il est clairement établi dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand ([p. 8](#), [p. 17](#)). Dans la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral ignore entièrement le fait que la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) ait pour objectif explicite «l'encouragement des langues des signes». Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, il restitue de manière systématiquement erronée le contenu de la motion puisqu'il ne fait tout simplement pas référence à l'encouragement des langues des signes ([p. 2](#), [7](#), [9](#) [10](#)). Ce faisant, le Conseil fédéral ignore explicitement la volonté du Parlement, dont l'objectif était justement de ne pas réduire la compréhension de la surdité et des langues des signes à la notion de handicap, mais de reconnaître les langues des signes comme des langues à part entière et de les soutenir par des mesures spécifiques d'encouragement linguistique par le biais d'une loi fédérale dédiée. Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral note à juste titre que la reconnaissance des langues des signes ne se concrétise que par des réglementations concrètes ([p. 8](#)). Cependant, il ignore le fait qu'il ne doit pas s'agir de règles portant sur une égalité de droit, mais de mesures spécifiques en matière de politique linguistique visant à encourager les langues des signes.

Le Conseil fédéral ignore donc les conclusions de son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes dans lequel il montre la grande importance d'agir concernant l'encouragement et la visibilité des langues des signes comme des langues à part entière et la culture qui leur est associée ([p. 48](#)). Il cite comme exemples de ces mesures d'encouragement des cours de langue pour les personnes sourdes et entendantes, l'encouragement des échanges culturels entre le monde des sourds et celui des entendants, des mesures d'encouragement de formats culturels spécifiques ainsi que les traductions d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes vers la langue écrite ou orale, et vice versa ([p. 48](#)). Nous ne comprenons pas pourquoi aucune des mesures d'encouragement linguistique qui ont été évoquées par le Conseil fédéral n'a été intégrée dans la révision de la LHand.

En proposant une reconnaissance déclarative des langues des signes (art. 12b AP) et une demande d'encouragement non contraignante (art. 12c AP), le Conseil fédéral se limite à une politique purement symbolique. Les revendications de la communauté sourde portant sur la reconnaissance et l'encouragement de leur langue sont incontestablement des «demandes légitimes», comme le Conseil fédéral le reconnaît lui-même dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand ([p. 31](#)). Il faut répondre à ces revendications par des mesures concrètes pour promouvoir les langues des

signes et par des mesures visant l'égalité des personnes sourdes et malentendantes au niveau législatif. Le Conseil fédéral dit vouloir parvenir à «plus de visibilité et de pertinence» par le biais d'une reconnaissance déclarative des langues des signes (p. 31 du rapport explicatif sur la révision de la LHand). Cela n'encourage pas réellement les langues des signes. Une simple allusion aux langues des signes dans le texte de loi ne leur apporte pas plus de visibilité. Seules des mesures concrètes d'encouragement linguistique peuvent aider la visibilité et la pertinence des langues des signes et apporter ainsi une reconnaissance des dommages causés par des décennies de répression de ces langues.

La nouvelle disposition relative à l'encouragement des langues des signes (art. 12c AP) n'apporte aucune amélioration nouvelle et contraignante. D'une part, cette disposition vise à soutenir l'encouragement des langues des signes à l'aide de subventions pour différents projets. Vu l'importance du grand besoin d'agir et la dimension globale de cette thématique, ce n'est pas une mesure efficace. Il est bien plus urgent de prendre des mesures structurelles d'encouragement qui ancrent l'encouragement des langues des signes de façon durable dans tous les domaines de la vie. D'autre part, l'art. 12c AP établit simplement que la Confédération et les cantons peuvent encourager l'utilisation des langues des signes suisses et de leurs expressions culturelles ainsi que la compréhension entre les personnes sourdes et entendantes. Cependant, la Confédération et les cantons sont légalement tenus par la constitution fédérale et la CDPH de prendre des mesures visant la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes. C'est également l'avis du Conseil fédéral qui, dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand, affirme que l'art. 12c AP fixe un «mandat général» à la Confédération et aux cantons et que cette disposition établit leur obligation (p. 31). Avec la formulation potestative, l'art. 12c AP ne rend pas visible cette obligation qui doit être clairement exprimée dans le texte de loi.

La nouvelle formulation de l'art. 14a AP n'apporte pas non plus d'améliorations. Selon le rapport explicatif sur la révision de la LHand, le Conseil fédéral juge qu'une réécriture plus précise des différents objectifs d'encouragement n'est pas indiquée (p. 34). Cependant, la pratique a montré qu'une formulation ouverte des possibilités d'encouragement par la Confédération n'est pas suffisante et n'apporte pas de bénéfices concrets: le soutien de la Confédération, qui s'appuyait sur l'art. 14 al. 3 de la LHand avant révision, n'avait été jusqu'à présent pas pris en compte par les cantons ([p. 34 du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes](#)). Cela se traduit également par le fait que les mesures de soutien en langue des signes doivent encore régulièrement être obtenues par voie juridique ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Pour faire émerger des améliorations concrètes et pousser la Confédération et les cantons à assumer effectivement leurs obligations, les différents objectifs d'encouragement doivent être indiqués concrètement dans la loi.

Encouragement de l'apprentissage de la langue des signes

L'avant-projet de révision de la LHand propose de retranscrire l'ancien art. 14 al. 3 de la LHand dans un nouvel art. 14a AP. Dans ses grandes lignes, le contenu de la disposition reste inchangé. Il est simplement précisé dans l'art. 14a al. 1 let. a AP (auparavant art. 14 al. 3 let. a de la LHand) que le domaine d'application englobe aussi la formation préscolaire. Il est également précisé dans le nouvel art. 14a al. 1 let. c AP (auparavant art. 14 al. 3 let. b de la LHand) que les mesures prises par des organisations à but non lucratif ayant pour objet l'encouragement des langues des signes suisses et leurs formes d'expressions culturelles peuvent également être encouragées. Enfin, l'avant-projet de révision prévoit de laisser l'art. 20 de la LHand inchangé dans son contenu.

Nous saluons la mention explicite des langues des signes suisses et de leurs formes d'expressions culturelles dans l'art. 14a AP. Cependant, la nouvelle disposition n'apporte aucun changement au niveau du contenu. Il est indispensable que des mesures concrètes et contraignantes soient prises au niveau de la Confédération et des cantons pour favoriser l'apprentissage, l'expérience et le développement des langues des signes, y compris dans le cadre préscolaire et scolaire.

Motif

Dans le domaine de la petite enfance et à l'école, les langues ne sont pas seulement transmises et apprises, elles sont aussi activement vécues. Ce n'est que par cet échange et l'utilisation continue que la langue des signes peut être apprise, vécue et développée comme une langue vivante.

L'encouragement linguistique et culturel relève incontestablement des compétences de la Confédération. Cela se traduit d'une part par les dispositions d'encouragement existantes dans la loi sur l'encouragement des langues et de la culture ainsi que ses ordonnances. D'autre part, l'ancienne LHand contenait déjà des possibilités d'encouragement linguistique de la part de la Confédération (art. 14 de la LHand). La pratique a cependant montré que ces possibilités d'encouragement dans le domaine des langues des signes et de la culture associée n'ont pas eu les effets escomptés. La possibilité de la Confédération d'encourager la formation de personnes sourdes ou malentendantes (art. 14 al. 3 let. a de la LHand avant révision) n'a été appliquée par aucun canton, selon le rapport de postulat du Conseil fédéral sur la reconnaissance des langues des signes ([p. 34](#)). Ces expériences montrent que la simple référence aux possibilités de soutien de la Confédération ne suffit pas et n'apporte aucun encouragement linguistique et culturel concret des langues des signes et de la culture qui leur est associée.

Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral évoque lui aussi les lacunes actuelles et la nécessité d'agir dans le domaine de l'éducation bilingue (apprentissage parallèle de la langue des signes et de la langue orale) ([p. 34](#)). La langue n'étant pas un handicap, l'encouragement d'un apprentissage bilingue des langues nécessite une action coordonnée de la Confédération et des cantons afin de rendre la langue des signes et la culture sourde accessibles à l'apprentissage et à la découverte dans le cadre préscolaire, scolaire et professionnel.

Encouragement linguistique précoce

L'avant-projet de révision de la LHand ne prévoit aucune mesure contraignante afin d'améliorer l'encouragement linguistique précoce en langue des signes.

Le rapport de postulat du Conseil fédéral sur la reconnaissance des langues des signes montre un grand besoin d'agir dans le domaine de l'encouragement linguistique précoce en langue des signes. Il est donc difficile de comprendre pourquoi le Conseil fédéral ne prévoit pas de mesures contraignantes concernant les offres d'encouragement linguistique bilingue précoce pour les enfants sourds et malentendants ainsi que leurs proches dans le cadre de la mise en œuvre de la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#).

Motif

90 à 95% des enfants sourds ont des parents entendants. Cela signifie que, sans mesures appropriées, ils n'ont pas accès à la langue des signes pendant les premières années de leur vie et sont donc touchés par de graves conséquences dues à la privation de langage. Il s'agit pourtant d'une

période durant laquelle le développement linguistique d'un enfant est d'une importance capitale. Il est donc fondamental que les enfants sourds aient la possibilité de communiquer en langue des signes avec leur entourage proche dès la naissance. Cette forme de communication visuelle leur offre la base d'une acquisition illimitée de leur langue première. La langue des signes permet aux enfants sourds de s'exprimer et d'interagir avec leur famille car le langage se fait de manière interactive: il est donc impératif que l'entourage proche ait également la possibilité d'apprendre la langue des signes. Cela permet aux parents et aux personnes proches de communiquer dès le début avec leurs enfants sourds ainsi que de soutenir leur développement cognitif, social et émotionnel.

L'accès précoce au langage, à la communication et à l'interaction est essentiel pour que les enfants sourds et malentendants ne développent pas de retard dans leur développement et qu'ils puissent mieux apprendre et utiliser la langue parlée de manière continue ([Fiche d'information sur la prise en charge bilingue précoce, Fondation Centre suisse de pédagogie spécialisée CSPS](#)). En effet, l'acquisition précoce des langues des signes favorise également l'acquisition de la langue orale. Et grâce à une prise en charge bilingue précoce, les enfants sourds parviennent plus facilement à s'intégrer dans la société des entendants. L'encouragement des langues des signes en tant que langues vivantes signifie donc aussi que, dans le cadre de l'apprentissage précoce du langage, il faut créer des possibilités qui permettent aux enfants sourds ou malentendants et à leurs proches d'apprendre, de vivre et de développer cette langue dès la naissance de l'enfant.

Comme le Conseil fédéral l'a montré dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, il y a un grand besoin d'agir dans le domaine de la prise en charge bilingue précoce en langue des signes. La Suisse est nettement en retard dans ce domaine par rapport à d'autres pays ([p. 35](#)). La nécessité d'un encouragement précoce bilingue en langue des signes et en langue orale pour les enfants sourds et la nécessité que les membres de la famille aient également la possibilité d'apprendre la langue des signes sont également soulignées par le Conseil fédéral dans son rapport du 29 juin 2022 sur l'encouragement linguistique précoce en Suisse ([L'encouragement précoce du langage en Suisse, rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 18.3834 Eymann du 25 septembre 2018, p. 1818](#)). Des mesures concrètes sont nécessaires pour créer une offre généralisée d'encouragement linguistique bilingue précoce pour les enfants sourds et malentendants ainsi que le financement de cours de langue des signes pour leurs parents et leurs proches afin de combler les lacunes mises en évidence par le Conseil fédéral dans son rapport concernant l'absence d'offre et son financement ([p. 18](#)). Cela se voit également dans la pratique où les mesures d'encouragement linguistique dans la petite enfance doivent souvent être obtenues par voie juridique ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Pour que l'encouragement linguistique bilingue précoce en langue des signes et en langue orale soit couronné de succès, il faut en outre que l'entourage proche des enfants sourds et malentendants ait accès à une offre de conseil neutre couvrant l'ensemble du territoire et portant sur le bilinguisme dans la petite enfance ([Fiche d'information sur la prise en charge bilingue précoce, Fondation Centre suisse de pédagogie curative et spécialisée CSPS](#)). Les lacunes de l'offre en matière d'encouragement linguistique précoce en langue des signes montrent que les offres de soutien proposées jusqu'à présent par la Confédération (art. 14 al. 3 let. A de la LHand) n'ont pas apporté les avantages escomptés.

Il est donc incompréhensible que la présente révision de la LHand ne prévoie pas de mesures contraignantes d'encouragement linguistique en faveur des langues des signes malgré la nécessité avérée d'agir. La Confédération doit assumer ses responsabilités dans le domaine de l'encouragement linguistique en coordination avec les cantons et veiller à ce que les enfants sourds et malentendants ainsi que leur entourage proche aient accès à la langue des signes dès le début et que

des mesures standardisées soient garanties à cet égard. Ce n'est qu'ainsi que la langue des signes peut être apprise, vécue et développée en tant que langue vivante dès la petite enfance.

La langue des signes dans l'enseignement primaire

L'avant-projet de révision de la LHand ne prévoit aucune mesure contraignante visant à mettre en place une offre généralisée d'enseignement primaire bilingue en langue des signes et en langue orale pour les enfants sourds et malentendants.

Or c'est justement dans l'environnement scolaire que la langue est apprise, vécue et développée de façon active. L'encouragement des langues des signes en tant que langues à part entière demande donc aussi la mise en place de mesures concrètes permettant l'apprentissage et l'utilisation des langues des signes à l'école primaire. C'est la seule manière de pouvoir développer les langues des signes comme des langues vivantes et les vivre véritablement.

Motif

L'école n'est pas seulement un lieu de transmission et d'apprentissage de la langue; c'est aussi un espace où la langue est vécue de façon active. Dans un contexte scolaire, les langues des signes sont préservées et développées comme des langues à part entière. Compte tenu de la longue répression des langues des signes, cet aspect revêt une importance toute particulière.

Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral fait allusion au manque fondamental d'une offre bilingue (langue des signes et langue orale) à l'école primaire ([p. 34](#)). La disposition actuelle de l'art. 20 al. 3 de la LHand, selon laquelle les cantons veillent à ce que «les enfants et les adolescents qui ont des difficultés de perception ou d'articulation ainsi que leur proche entourage puissent apprendre une technique de communication adaptée à ces difficultés» n'a montré aucun effet jusqu'à présent. La référence faite aux possibilités de soutien linguistique de la Confédération à l'art. 14 de la LHand n'a jamais été utilisée jusqu'à présent et n'a apporté aucune amélioration. Lors de la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU a également critiqué le manque d'enseignement bilingue en langue des signes et en langue orale en Suisse ([Observations finales n° 47b](#)). La nécessité d'agir pour l'apprentissage et l'utilisation des langues des signes en milieu scolaire est donc clairement démontrée.

Aujourd'hui déjà, la loi sur les langues contient des dispositions d'encouragement de la Confédération dans le domaine de l'enseignement primaire. L'art. 14a envisagé dans le cadre AP prévoit également le soutien de la Confédération dans le domaine de l'encouragement linguistique. Les compétences permettant un encouragement effectif des langues des signes dans le cadre de l'enseignement primaire reviennent donc incontestablement à la Confédération. Celle-ci doit honorer ses responsabilités et veiller, en collaboration avec les cantons, à ce que les langues des signes puissent être apprises, vécues et développées de façon active dans le cadre de l'enseignement primaire. À cette fin, la Confédération et les cantons doivent élaborer des normes minimales, des programmes scolaires et des supports d'apprentissage permettant un enseignement bilingue à tous les niveaux ainsi que des mécanismes de contrôle efficaces. Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral insiste par ailleurs sur le fait que, dans un contexte d'apprentissage, les enfants sourds et malentendants ont besoin d'être entourés d'une communauté linguistique comprenant des enfants du même âge et des enseignants compétents en langue des signes ([p. 33](#)). Étant donné que la langue ne peut être vécue que de manière interactive, il est essentiel que les enfants sourds ou malentendants puissent se forger une identité adaptée à leur âge

par le contact avec d'autres enfants sourds et malentendants du même âge et des personnes compétentes en langue des signes pouvant leur servir de modèle.

Encouragement de la culture des sourds

L'avant-projet de révision de la LHand prévoit dans l'art. 12c AP que la Confédération et les cantons puissent encourager les différentes formes d'expression culturelle des langues des signes. En outre, le nouvel art. 14a al. 1 let. C AP (auparavant art. 14 al. 3 let. b de la LHand) précise la notion de soutien de la Confédération concernant les mesures d'encouragement linguistique prises par des organisations à but non lucratif en formulant explicitement l'idée que les mesures au profit des langues des signes suisses et leurs formes d'expression culturelle peuvent être encouragées.

Nous saluons le fait que le Conseil fédéral reconnaisse en principe les possibilités d'encouragement de la Confédération dans le domaine de la culture liée aux langues des signes. La disposition prévue dans l'art. 12C AP reste insuffisante malgré tout: l'encouragement effectif de la culture liée aux langues des signes nécessite des mesures d'encouragement culturel concrètes de la part de la Confédération. Avec un soutien purement facultatif quant aux mesures prises par des organisations à but non lucratif, la Confédération n'honore pas son obligation d'encourager activement la culture liée aux langues des signes.

Motif

Au cours de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU a invité la Suisse à reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris des langues des signes et de la culture des sourds ([Observations finales n° 58 let. b](#)). Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral reconnaît également des lacunes dans l'encouragement et la visibilité des langues des signes en tant que langues à part entière ainsi que de la culture des sourds ([p. 48](#)). Il fait allusion au fait que les approches actuelles concernant la surdité et la langue des signes ne tiennent compte de la communauté sourde en tant que minorité linguistique et culturelle que de façon marginale ([p. 41](#)). Selon le Conseil fédéral, les mesures prises jusqu'à présent mettaient plus l'accent sur l'accès des personnes sourdes à la société entendante majoritaire que sur l'encouragement de la langue des signes et de la culture sourde en elles-mêmes et pour elles-mêmes. Le Conseil fédéral fait également remarquer que les instruments d'encouragement existants qui mettent l'accent sur la langue et la culture sont organisés de manière relativement peu spécifique et sont peu utilisés ([p. 41](#)). Pour un encouragement plus ciblé des langues des signes et de la culture qui leur est associée, le Conseil fédéral propose plusieurs mesures d'encouragement, par exemple des mesures d'encouragement et de visibilité des langues des signes en tant que langues à part entière ainsi que d'encouragement de la culture sourde, des mesures d'encouragement des cours de langues des signes pour les personnes sourdes et entendants, des mesures d'encouragement des traductions d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes en langue écrite ou orale et vice-versa ainsi que des aides financières à des organisations pour des traductions en langue des signes ([p. 48](#)). Selon le Conseil fédéral, cela «rendrait visible le fait que les personnes sourdes, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse» ([p. 48](#)).

Il est incompréhensible qu'aucune des mesures d'encouragement de la culture qui ont été proposées par le Conseil fédéral ne soit intégrée dans la présente révision de la LHand. La pratique a montré qu'un soutien purement facultatif aux mesures prises par des organisations à but non lucratif (art. 14 al. 3 let. b de la LHand) n'a pas permis à la culture liée aux langues des signes d'obtenir suffisamment de visibilité et d'encouragement. Il convient au contraire de mettre en place des dispositions

contraignantes permettant aux personnes sourdes et malentendantes de vivre la langue des signes et d'entretenir, de préserver ainsi que de développer la culture qui lui est associée.

Encouragement des programmes télévisés en langues des signes

La présente révision de la LHand ne contient aucune disposition visant à encourager les langues des signes à la télévision, que ce soit dans la LHand elle-même ou par une modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) par une loi spéciale.

Pour encourager les langues des signes en tant que langues à part entière, il est indispensable de proposer une large offre d'émissions télévisées en langue des signes. La reconnaissance de la langue des signes doit donc s'accompagner d'une garantie de de l'offre existante ainsi que d'un développement obligatoire des émissions en langues des signes.

Motif

En tant que langues vivantes à part entière, les langues des signes doivent également être représentées de manière adéquate à la télévision. L'un des principes centraux du service public en Suisse est que la télévision contribue à la diversité culturelle du pays et que les minorités soient protégées par une prise en considération adéquate des différentes communautés linguistiques et cultures. La concession SSR stipule expressément que la SSR doit encourager la compréhension, la cohésion et l'échange entre les communautés linguistiques et les cultures par l'ensemble de son offre journalistique. En conséquence, les langues des signes et la culture qui leur est associée doivent également être visibles et soutenues à la télévision. Les émissions télévisées en langue des signes permettent non seulement aux personnes sourdes d'avoir un accès bilingue à l'information et contribuent également de manière significative à l'encouragement de leurs compétence linguistique et au renforcement de leur identité culturelle. En outre, les émissions en langue des signes contribuent à la préservation et au développement des langues des signes en les faisant entrer dans le quotidien des médias en tant que langues vivantes et dynamiques.

L'encouragement des langues des signes dans les émissions télévisées nécessite des garanties contraignantes de la part de la Confédération qui assurent que l'offre en langue des signes puisse être maintenue et développée de façon continue. Dans le cas contraire, la mise à disposition d'offres en langue des signes dépend des ressources financières de la SSR et est menacée au vu des développements actuels. L'initiative populaire déposée en été 2023 «200 francs, ça suffit! (initiative SSR)» demande une réduction de la redevance radio-télévision à 200,00 Fr. par foyer. La part de redevance de la SSR passerait ainsi de 1,25 milliard de francs aujourd'hui à environ 650 millions, ce qui aurait des conséquences importantes sur l'offre journalistique de la SSR. Le Conseil fédéral rejette l'initiative, mais il partage la volonté des initiateurs d'alléger la charge financière des ménages et de l'économie. Il propose donc, dans le cadre d'une consultation relative à la révision partielle de l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV) ouverte jusqu'au 1^{er} février 2024, de réduire progressivement la redevance radio et télévision. La proposition du Conseil fédéral entraînerait également d'importantes pertes financières pour la SSR, ce qui aurait des répercussions considérables sur le programme de la SSR. Il faudrait donc s'attendre à des réductions correspondantes de l'offre en langue des signes.

En outre, les diffuseurs télévisuels régionaux ne proposent pas d'offre en langue des signes et il n'existe aucune obligation correspondante. Il est essentiel que les diffuseurs télévisuels régionaux soient également tenus de proposer une offre en langue des signes. Afin de préserver et d'encourager les langues des signes, la Confédération doit participer financièrement aux coûts engendrés, tout

comme elle soutient financièrement les mesures d'encouragement de la presse romanche (art. 22 al. 2 LLC).

III. L'égalité par la reconnaissance des langues des signes

Avec la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral entend également mettre en œuvre la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#).

L'avant-projet ne prévoit cependant pas de mesures d'égalité permettant d'améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes. En particulier, la présente révision de la LHand ne crée aucun droit légal à des interprètes en langue des signes.

La reconnaissance juridique des langues des signes est un prérequis indispensable pour améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes en Suisse. Afin d'éviter toute politique symbolique, la reconnaissance des langues des signes doit impérativement s'accompagner de mesures concrètes pour l'égalité des personnes sourdes et malentendantes. L'accès égalitaire au marché du travail, aux soins de santé, aux services privés ou à la culture est possible pour les personnes sourdes et malentendantes uniquement grâce à l'intervention d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite. Il convient donc créer des modèles de financement améliorés pour les interprètes et des droits juridiques correspondants aux prestations d'interprétation, que ce soit sur le lieu de travail, à l'hôpital ou lors d'un évènement culturel. La nouvelle interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés et les employeurs n'apporte aucune amélioration pour les personnes sourdes ou malentendantes.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes subissent encore de nombreuses discriminations en Suisse ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral a reconnu la nécessité d'agir et a indiqué différentes mesures pour l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes. En conséquence, la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) demande explicitement la création d'une loi fédérale ayant pour objectif l'égalité des personnes sourdes et malentendantes. Il est incompréhensible que le Conseil fédéral ne poursuive pas et n'ait pas mis en œuvre les approches proposées dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes en vue de l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes dans la présente révision de la LHand. Il manque notamment des mesures pour améliorer les modèles de financement des interprètes en langue des signes et les droits juridiques correspondants (p. ex. dans les domaines de la santé ou de la politique). En effet, ce sont les interprètes en langue des signes qui sont au cœur des mesures d'égalité en faveur des personnes sourdes ou malentendantes. Ils leur permettent d'avoir un accès égalitaire au marché du travail, aux soins de santé, aux services privés ou à la culture. Par exemple, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes pour une consultation accessible à l'hôpital, pour participer à des réunions de travail ou pour assister à un évènement culturel ou politique.

Le Conseil fédéral n'a pas l'intention, par la nouvelle interdiction de discrimination, d'obliger les prestataires de services privés et les employeurs à financer des interprètes en langue des signes. En raison de l'absence d'amélioration dans le domaine du financement des interprètes en langue des

signes et en langue écrite, l'interdiction de discrimination prévue n'entraîne aucune amélioration de l'égalité des personnes sourdes et malentendantes.

Au contraire, il existe un risque de discrimination supplémentaire sur le marché du travail pour les personnes sourdes ou malentendantes: les employeurs pourraient être dissuadés par la charge financière des mesures d'adaptation ou par la menace d'une discrimination et d'amendes, ce qui aurait un impact négatif sur le taux d'emploi des personnes sourdes et malentendantes. Il est donc fondamental que la Confédération soutienne l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes par des mesures actives (p. ex. dans le domaine du financement des interprètes en langue des signes). À cet effet, des droits juridiques correspondants dans une loi spécifique sur la langue des signes, dans la LHand ou dans les lois spéciales correspondantes sont nécessaires. Comme indiqué dans le rapport explicatif de la présente révision de la LHand, l'analyse d'impact externe de la réglementation montre également que l'objectif visé (suppression des inégalités) ne peut être atteint qu'avec des mesures d'accompagnement telles que des mesures de soutien et de conseil (p. 36).

Accès aux prestations fournies par des particuliers

Avec la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral a l'intention de mieux protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations dans l'accès aux prestations. À cette fin, il prévoit d'étendre l'interdiction de discrimination aux prestataires de services privés. Selon l'art. 6 al. 2 AP, les particuliers qui proposent des prestations au public doivent être tenus de prendre des mesures appropriées pour prévenir, éliminer ou réduire les inégalités qui frappent les personnes en situation de handicap. Dans le cadre de la présente révision de la LHand, il n'est pas prévu de procéder à des adaptations de la loi spéciale dans la LAI concernant le financement des prestations d'interprétation.

Il faut saluer le fait que le Conseil fédéral veuille, par la révision de la LHand, remplir son obligation découlant de la CDPH et obliger également les prestataires de services privés à prendre des mesures appropriées. L'interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés, telle qu'elle est proposée, n'apporte cependant aucune amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes car la vérification de la proportionnalité est défavorable aux personnes sourdes et malentendantes ou au financement des interprètes. Les personnes sourdes ou malentendantes sont ainsi systématiquement et structurellement désavantagées. Pour que l'accès aux services privés soit réellement amélioré pour les personnes sourdes et malentendantes, la Confédération doit participer aux coûts entraînés par les mesures d'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes, notamment dans le domaine du financement des interprètes en langue des signes et en langue écrite. Des garanties concrètes sont nécessaires à cet effet dans la LHand ou la LAI.

Motif

La CDPH oblige la Suisse à veiller à ce que les prestations accessibles au public qui sont proposées par des particuliers soient également adaptées aux besoins des personnes en situation de handicap (art. 9 de la CDPH). Lors de la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU s'est montré préoccupé par le manque d'accessibilité des services privés et a demandé à la Suisse de prendre des mesures adéquates ([Observations finales n° 19f](#)).

Pour rendre les services privés accessibles aux personnes sourdes et malentendantes, il est nécessaire de faire appel à des interprètes en langue des signes ou en langue écrite. Par rapport aux mesures d'adaptation qui n'impliquent qu'un coût d'acquisition unique (p. ex. une rampe pour fauteuil roulant), ces prestations sont nettement plus coûteuses car il s'agit d'une prestation qui revient régulièrement. Il ressort clairement du rapport explicatif sur la révision de la LHand que le Conseil

fédéral entend par «mesures appropriées» uniquement des adaptations mineures qui entraînent des conséquences organisationnelles plutôt que financières. Parmi les éventuelles mesures d'adaptation pour les prestataires de services privés, le Conseil fédéral cite, par exemple, dans le rapport explicatif de la révision de la LHand la mise à disposition d'une paille ou la création d'un code QR (p. 23). Ces exemples montrent clairement que la nouvelle interdiction de discrimination n'apporte aucune amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes qui dépendent notamment d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite en ce qui concerne l'égalité d'accès aux prestations et que les personnes sourdes ou malentendantes sont systématiquement et structurellement exclues des améliorations visées en matière d'accès aux services privés.

Un accès égalitaire aux services privés peut être assuré aux personnes sourdes ou malentendantes uniquement si la prise en charge des coûts des interprètes en langue des signes et d'autres moyens auxiliaires est garantie par le biais de droits juridiques concrets. Cela nécessite la participation de la Confédération au financement des interprètes en langue des signes. À cette fin, des garanties concrètes dans la LHand ou des adaptations de la loi spéciale concernant les modèles de financement des interprètes en langue des signes dans la LAI. Un accès égalitaire aux services privés pour les personnes sourdes ou malentendantes nécessite également une augmentation globale des moyens mis à la disposition des interprètes en langue des signes. Le Comité de l'ONU demande également à la Suisse de mettre à disposition des moyens suffisants pour le développement, l'encouragement et l'utilisation de formats de communication accessibles tels que la langue des signes ([Observations finales n° 42c](#)).

Les prestataires de services numériques doivent obligatoirement s'orienter vers la norme d'accessibilité eCH-0059 3.0 lors de la mise en œuvre de l'accessibilité dans le cadre de l'art. 6 al. 3 AP qui prévoit que les informations sur les domaines centraux de la vie et celles sur d'autres domaines de la vie soient mises à disposition sous forme de vidéos en langue des signes. Il faut saluer le fait que la LHand révisée ne prévoit plus seulement des droits à indemnisation en cas de discrimination par des prestataires de services privés, mais qu'il est également possible de faire valoir, par le biais d'une plainte, une cessation ou une élimination de l'inégalité.

Travail

Dans le rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral montre que les personnes sourdes et malentendantes sont toujours confrontées à des obstacles sur le marché du travail ([p. 36](#)). L'étude de la Haute école de Lucerne sur la situation des personnes sourdes et malentendantes sur le marché du travail en Suisse illustre également ce point. Les discriminations à l'encontre des personnes sourdes et malentendantes sur le marché du travail restent nombreuses ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)).

1. Lieu de travail

L'art. 6a AP prévoit une interdiction de la discrimination dans les contrats de travail privés. Les employeurs seront désormais tenus de prendre des mesures appropriées pour prévenir les inégalités à l'encontre des personnes en situation de handicap. Il n'est pas prévu d'adapter les lois spéciales, notamment la LAI.

Il est positif que les personnes en situation de handicap soient mieux protégées contre les discriminations dans la vie professionnelle et que l'interdiction de discrimination pour les employeurs privés s'applique également à l'embauche, à la formation initiale et continue ainsi qu'au licenciement. Néanmoins, la réglementation prévue pour les personnes sourdes et malentendantes n'apporte aucune amélioration sur le lieu de travail car la vérification de la

proportionnalité est défavorable aux personnes sourdes et malentendantes ou au financement des interprètes en langue des signes. Les personnes sourdes ou malentendantes sont ainsi systématiquement et structurellement désavantagées. L'égalité des personnes sourdes et malentendantes dans la vie professionnelle nécessite des mesures concrètes qui garantissent notamment le financement des interprètes en langue des signes sur le lieu de travail. Pour cela, la Confédération doit prendre d'autres mesures et participer aux coûts des mesures d'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes évoluent sur le premier marché du travail. Pour pouvoir participer à la vie active au même titre que les travailleurs entendants, ils ont besoin d'un interprète en langue des signes sur leur lieu de travail. Actuellement, les travailleurs sourds disposent d'environ dix heures d'interprétation par mois. Compte tenu des besoins croissants en matière de communication dans le cadre du bouleversement numérique du marché du travail, ce nombre d'heures est très limité. Si le montant maximal pris en charge par l'AI est dépassé, la personne sourde ou malentendante doit assumer elle-même les coûts parfois très élevés liés à son handicap sur son lieu de travail.

L'interdiction de discrimination proposée pour les employeurs privés à l'art. 6a AP ne clarifie pas le financement des interprètes en langue des signes sur le lieu de travail et va à l'encontre de la recommandation du Comité de l'ONU d'augmenter l'emploi des personnes en situation de handicap sur le premier marché du travail par des mesures politiques appropriées telles que des objectifs, des programmes de soutien et des incitations ([Observations finales n° 52c](#)). Il s'agit d'une législation purement symbolique car l'exigence de proportionnalité des mesures d'adaptation exclut structurellement et systématiquement les personnes sourdes et malentendantes des améliorations visées. Les prestations d'interprétation sont nettement plus coûteuses que les mesures d'adaptation qui n'impliquent qu'un coût d'acquisition unique (p. ex. une rampe pour fauteuil roulant) car il s'agit d'une prestation qui se répète régulièrement. Il ressort clairement du rapport explicatif sur la révision de la LHand que le Conseil fédéral entend par «mesures appropriées» uniquement les adaptations mineures qui entraînent des conséquences organisationnelles plutôt que financières. Dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand, le Conseil fédéral cite par exemple l'aménagement des locaux, de l'outil de travail, du rythme de travail, du temps de travail, du lieu de travail, les adaptations du cahier des charges ou le transfert à un autre poste (p. 25). Ces exemples montrent clairement que la nouvelle interdiction de discrimination n'apporte aucune amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes qui dépendent notamment d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite pour obtenir l'égalité sur le lieu de travail.

En outre, le risque existe que les employeurs soient dissuadés par la charge financière élevée ou la menace de discrimination et d'amendes en l'absence d'un soutien financier de la part de la Confédération pour d'éventuelles mesures d'adaptation. Cela aurait un effet négatif sur le taux d'emploi des personnes sourdes et malentendantes et entraînerait des discriminations supplémentaires sur le marché du travail.

Selon le rapport explicatif de la révision de la LHand, la nouvelle interdiction de discrimination pour les employeurs privés signifie une «clarification de la protection qui découle déjà aujourd'hui des dispositions générales sur la protection de la personnalité» (p. 12). L'obligation de prendre des mesures d'aménagement raisonnables n'apporte donc pas une autre protection ni d'amélioration pour les personnes en situation de handicap. Comme le montre également l'analyse d'impact de la réglementation relative à la présente révision de la LHand, l'objectif visé (suppression des inégalités) ne peut être atteint que par des mesures d'accompagnement telles que des mesures de soutien et de

conseil (p. 36 du rapport explicatif de la révision de la LHand). L'obligation prévue pour les employeurs privés de prendre des mesures d'adaptation est donc inapplicable et inefficace sans mesures de soutien de l'État. La Confédération doit assurer le financement des interprètes en langue des signes par des garanties correspondantes dans la LHand ou par des adaptations de la loi spéciale dans la LAI. Pour une amélioration durable de la situation, le mode de calcul des contributions financières individuelles à disposition doit être révisé par l'AI. Le taux d'occupation doit notamment être inclus dans le calcul des moyens à disposition. Il n'est pas compréhensible qu'une personne travaillant à 100 % et une autre à 40 % disposent du même nombre d'heures d'interprétation. Par ailleurs, il est nécessaire de prévoir la possibilité de déposer des demandes pour cas de rigueur, tous les emplois ne nécessitant pas un effort de communication similaire. De manière générale, l'égalité effective entre les personnes sourdes et malentendantes nécessite une augmentation du montant annuel disponible pour les interprètes en langue des signes sur le lieu de travail.

Services de l'État, information et communication

L'avant-projet regroupe à l'art. 14 AP l'obligation des autorités fédérales, déjà présente dans l'actuelle LHand, de rendre leurs informations et leurs prestations de services accessibles aux personnes en situation de handicap. Il s'agit seulement d'un réaménagement des droits existants (p. 32 du rapport explicatif de la révision de la LHand).

Globalement, un renforcement massif des informations en langue des signes est nécessaire pour les rendre accessibles aux personnes sourdes et malentendantes. Les mêmes obligations s'appliquent également aux autorités cantonales qui sont liées de la même manière à l'interdiction constitutionnelle de la discrimination et aux obligations de la CDPH de l'ONU. Dans le projet de révision de la LHand, le Conseil fédéral a omis de rendre cette obligation visible pour toutes les autorités étatiques. De plus, cette disposition n'a d'utilité que si l'on s'assure que toutes les unités administratives sont informées de leurs obligations.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes se heurtent encore souvent à des barrières lorsqu'elles sont en contact avec les autorités ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Malgré l'obligation faite depuis des années aux collectivités publiques de rendre les informations et les services accessibles, les informations accessibles en langue des signes font largement défaut. Il est donc nécessaire de mentionner explicitement les langues des signes dans l'art. 14 AP afin qu'il ressorte clairement et sans équivoque de l'article que les mesures de communication nécessaires comprennent également les traductions en langue des signes. Pour la mise en œuvre effective de cette obligation, des mesures concrètes supplémentaires doivent être prises. Dans l'ensemble, un développement massif des informations en langue des signes est nécessaire. La numérisation offre justement ici une grande chance pour l'accessibilité car de nombreuses informations étatiques peuvent être consultées en ligne et mises à disposition aisément sous forme de vidéos en langue des signes. Lors de la mise en œuvre de l'accessibilité, la Confédération et les cantons doivent obligatoirement s'orienter vers la norme d'accessibilité eCH-0059 3.0 qui prévoit que les informations sur les domaines centraux de la vie et les informations sur d'autres domaines de la vie soient mises à disposition sous forme de vidéos en langue des signes. Il s'agit notamment d'informations sur la vie et la santé, sur l'exercice des droits politiques et personnels, sur la prévention de la violence et de la santé, sur l'exercice de droits et d'obligations et sur des thèmes spécifiques aux groupes cibles (p. ex. sur l'égalité ou l'AI). À cet effet, il est nécessaire de créer un site Internet accessible mettant ces informations à disposition de manière transparente et centralisée et garantissant que les personnes sourdes et malentendantes ainsi que les acteurs impliqués

(prestataires de soins, employeurs, etc.) soient informés et sensibilisés à leurs droits et obligations respectifs, notamment en ce qui concerne le financement d'interprètes en langue des signes. Pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent faire valoir leurs droits politiques, il est en outre nécessaire de mettre à disposition l'ensemble des documents de vote nationaux et cantonaux en langue des signes. Il en va de même pour les informations sur les questions de santé. Dans ce domaine, il est essentiel que les personnes sourdes et malentendantes aient accès à des thèmes de santé importants, tels que la santé sexuelle ou la prévention du tabagisme, par le biais de campagnes d'information et de sensibilisation en langue des signes (comme cela a déjà été réalisé avec les informations relatives à la pandémie de COVID-19). Afin d'assurer le développement des informations en langue des signes, des compétences en langue des signes doivent être développées de façon continue au sein de l'administration fédérale, par exemple par la mise en place d'un service de traduction en langue des signes. L'accessibilité ne peut être mise en œuvre avec succès que si toute l'administration est informée de son obligation par le biais d'une campagne de sensibilisation.

Il en va de même pour les autorités cantonales: bien que l'interdiction de discrimination inscrite dans la Constitution et la CDPH (notamment les art. 9 et 21 de la CDPH) les obligent à rendre leurs informations et leurs services accessibles aux personnes sourdes ou malentendantes, cette obligation n'est souvent pas respectée dans la pratique. Les autorités cantonales ne sont pas suffisamment sensibilisées à l'obligation de fournir des informations en langue des signes ou de faire appel à des interprètes en langue des signes. L'obligation de fournir des informations et des services accessibles, notamment en langue des signes, doit être rendue visible dans la LHand, y compris pour les autorités cantonales (p. ex. par la formulation «toutes les autorités étatiques» ou «autorités fédérales et cantonales»).

Santé

1. Financement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé

La présente révision de la LHand ne prévoit pas de disposition explicite concernant la rémunération des interprètes en langue des signes dans le cadre des services de santé. Aucune modification spécifique de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) n'est prévue à ce sujet.

Les personnes malentendantes continuent à être confrontées à des barrières d'accès aux services médicaux. En particulier, les obstacles à la communication empêchent les patients sourds et malentendants d'accéder aux soins sur un pied d'égalité. Ils sont dépendants des interprètes en langue des signes pour accéder aux services de santé. Pour cela, une base légale explicite est nécessaire au niveau fédéral afin de créer une obligation de remboursement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé, uniforme au niveau national, ainsi que des directives claires pour les prestataires de services. L'interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés, telle qu'elle est prévue dans le projet du Conseil fédéral, n'apporte sous cette forme aucune amélioration réelle pour les personnes malentendantes. Il en va de même pour l'accès aux services de santé.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes sont confrontées à d'importantes barrières de communication dans le domaine de la santé, ce qui les exclut de fait des prestations médicales de base. Une communication fonctionnelle et claire représente une condition impérative pour un traitement de qualité et un consentement éclairé. Pour garantir cela, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes en langue des signes, que ce soit lors d'examen, de thérapies ou en cas d'urgence.

Comme l'écrit également le Conseil fédéral dans son rapport sur la reconnaissance des langues des signes, le financement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé n'est pas réglé de manière claire et uniforme, tant au niveau national que cantonal, bien que l'utilité et la nécessité de services d'interprétation professionnels soient généralement reconnues ([p. 39](#)). L'obligation faite aux prestataires de services privés de proposer leurs services sans discrimination et de prendre, à cet effet, des mesures d'adaptation raisonnables pour les personnes en situation de handicap ne résout pas le manque de clarté existant concernant le financement des interprètes en langue des signes dans le domaine de la santé car, selon le Conseil fédéral, les partenaires tarifaires doivent élaborer et garantir dès aujourd'hui une réglementation uniforme de la rémunération des prestations d'interprétation ([prise de position du Conseil fédéral du 06.09.2023 concernant la motion 23.3673](#)). La pratique montre toutefois clairement que les responsabilités en la matière ne sont pas claires dans le cadre du partenariat tarifaire et que cette approche n'a pas permis d'améliorer la situation. Le corps médical et les caisses d'assurance maladie ne se sentent responsables de la prise en charge des coûts des interprètes en langue des signes. Pour que le droit des personnes sourdes et malentendantes à un accès non discriminatoire aux services de santé puisse être garanti, il est nécessaire de clarifier en détail qui est responsable du financement des interprètes en langue des signes et pour quelles prestations.

La [motion 23.3673](#) adoptée par le Conseil des États le 26.09.2023 demande, à cet effet, la création d'une base légale afin de clarifier le remboursement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé, de définir les principes de prise en charge des coûts et de développer des modèles appropriés avec les partenaires tarifaires pour assurer un remboursement uniforme. Afin d'améliorer l'égalité entre les personnes sourdes et malentendantes dans le domaine de la santé, ces exigences doivent déjà être prises en compte dans la présente révision de la LHand.

Politique

L'avant-projet de révision de la LHand ne contient aucune mesure visant à encourager la participation politique des personnes sourdes et malentendantes. Seule la loi sur les langues précise expressément que les membres de l'Assemblée fédérale peuvent également s'exprimer dans une langue des signes suisse (art. 8 al. 1bis de la LLC).

Les personnes sourdes ou malentendantes se heurtent à des obstacles considérables lorsqu'elles souhaitent s'engager en politique ou faire valoir leurs droits politiques. D'une part, il n'existe pas de prise en charge garantie des frais pour les prestations d'interprétation lors d'évènements ou d'activités politiques. D'autre part, les débats parlementaires ne sont pas non plus accessibles aux personnes handicapées faute de sous-titrage et de traduction en langue des signes. Pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent participer à la vie politique sur un pied d'égalité, il est donc nécessaire de prendre des mesures concrètes en faveur de l'égalité qui garantissent le financement d'interprètes en langue des signes ainsi que le sous-titrage et la traduction de débats parlementaires.

Motif

Pour s'engager activement en politique, par exemple dans un parti ou une association, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes en langue des signes. Toutefois, les bases légales en vigueur ne garantissent pas leur financement. Les personnes sourdes et malentendantes n'ont actuellement aucun droit légal à des prestations d'interprètes en langue des signes dans le domaine de la participation politique, ce qui rend impossible une participation politique sur un pied d'égalité et a pour conséquence que les personnes sourdes et malentendantes ne sont pas

représentées de manière adéquate en politique et ne peuvent pas y participer activement. Ce manque de représentation et de participation est également problématique d'un point de vue démocratique. Il convient donc de créer un droit légal concret à la prise en charge des frais relatifs aux prestations d'interprétation pour la participation politique des personnes sourdes et malentendantes, que ce soit pour l'engagement dans les partis et les associations politiques ou pour la participation à des manifestations et activités politiques. Pour cela, la Confédération et les cantons doivent mettre en place des mesures de soutien adéquates.

Il faut saluer l'adaptation prévue dans une loi spéciale de l'art. 8 al. 1bis de la loi sur les langues selon laquelle les députés de l'Assemblée fédérale qui utilisent une langue des signes dans leur vie quotidienne peuvent s'exprimer dans l'une des langues des signes suisses de leur choix lors des débats et des commissions.

Actuellement, les débats du Conseil national et du Conseil des États sont certes retransmis en direct sur Internet, mais ils ne sont pas accessibles aux personnes sourdes et malentendantes car ils ne sont ni sous-titrés ni traduits en langue des signes. L'initiative parlementaire 20.505 demande donc que l'accessibilité de la diffusion en direct des débats parlementaires au Conseil national et au Conseil des États soit garantie par la création de bases légales. Les personnes sourdes et malentendantes doivent ainsi pouvoir suivre les débats parlementaires grâce à des sous-titres et des traductions en langue des signes. Des obligations correspondantes doivent également être créées pour les parlements cantonaux. Il s'agit d'un prérequis indispensable pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent participer à la vie politique sur un pied d'égalité. Conformément à l'initiative parlementaire 20.505, des mesures concrètes sont nécessaires pour assurer le sous-titrage et la traduction de la diffusion en direct des débats parlementaires au niveau fédéral et cantonal.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de notre prise de position.

Sincères salutations,



Bula Béatrice

Présidente

ASRLS



Association S5
Avenue de Chamonix 3A
1202 GENÈVE
Tél.022 320 30 64
Infos@s-5.ch

Département fédéral de l'intérieur DFI
Inselgasse 1
CH-3003 Berne
par e-mail à ebgb@gs-edi.admin.ch

Genève, le 8 mars 2024

L'association S5 a pour mission de partager une vision positive de la culture sourde et de fournir des ressources et des services pour soutenir la participation active des personnes sourdes dans la communauté.

Chez S5, nous croyons fermement que la diversité linguistique et culturelle est une richesse précieuse qui mérite d'être célébrée et valorisée. Nos objectifs principaux sont de proposer des activités en langue des signes pour répondre au besoin d'accès des personnes sourdes et de faire découvrir la culture sourde au grand public afin de créer des espaces de communication qui facilitent la pleine participation des personnes sourdes dans la société.

Pour atteindre ces objectifs, nous organisons régulièrement des événements culturels, des ateliers, des activités, des conférences et des formations visant à promouvoir la culture sourde et la langue des signes. Cela prend la forme de :

- Cours de langue des signes et formation en langue des signes
- Atelier découverte de la culture sourde et traduction
- Voyages et sorties culturelles
- Visites guidées, conférence et théâtre en langue des signes

Consultation en vue d'une révision de la LHand

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions pour l'avant-projet de révision de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) et nous nous prononçons à ce sujet dans le délai imparti.

I. Remarques générales

Nécessité d'une loi sur les langues des signes

L'avant-projet de révision de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) prévoit la reconnaissance des trois langues des signes suisses dans l'art. 12b AP. Le Conseil fédéral envisage ainsi d'appliquer la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#).

La reconnaissance juridique des langues des signes est un prérequis indispensable pour améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes en Suisse et garantir leurs droits. Toutefois, la LHand n'offre pas un cadre adapté à cette fin car les langues ne sont pas

s-5.ch

un handicap. Afin que les langues des signes soient reconnues à leur juste valeur, comme des langues à part entière, et que la situation des personnes sourdes et malentendantes s'en trouve véritablement améliorée, il est essentiel d'appliquer strictement la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) et de créer en conséquence une loi fédérale pour reconnaître et promouvoir les trois langues des signes suisses ainsi que pour assurer l'égalité des personnes sourdes et malentendantes. En intégrant la reconnaissance des langues des signes dans la LHand, le Conseil fédéral va à l'encontre de la volonté du Parlement.

Motif

Les trois langues des signes suisses, à savoir la langue des signes alémanique (Deutschschweizer Gebärdensprache, DSGS), la langue des signes française (LSF) et la langue des signes italienne (Lingua dei Segni Italiana, LIS), sont des langues à part entière qui se sont développées au même titre que les langues parlées au sein d'une communauté linguistique régionale. Elles sont indissociables de l'identité culturelle de la communauté sourde de Suisse qui constitue une minorité linguistique et culturelle composée d'environ 20 000 à 30 000 personnes sourdes, ce qui rend les langues des signes uniques. Les personnes aveugles, par exemple, ne se définissent pas uniquement par rapport au braille qui est simplement un outil leur permettant de lire les textes écrits. La situation est différente en ce qui concerne les langues des signes: en effet, ces dernières sont indispensables à la communication des personnes sourdes entre elles et avec les personnes entendant, et elles façonnent en même temps la culture qui leur est associée.

La politique en matière de handicaps 2023-2026 du Conseil fédéral a pour objectif de créer une Suisse inclusive où les personnes en situation de handicap peuvent prendre part à la vie publique, économique et en société sur un pied d'égalité et de façon autonome. Une inclusion complète des personnes sourdes et malentendantes implique de reconnaître le fait que la communauté sourde se définit par une langue et une culture qui lui sont propres. Après des années de répression des langues des signes durant lesquelles les personnes sourdes en Suisse se sont vues privées non seulement de leur langue, mais aussi de leur identité, cela revêt une importance toute particulière. Au cours de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH au printemps 2022, le Comité de l'ONU a lui aussi invité la Suisse à reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris des langues des signes et de la culture des sourds ([Observations finales n° 41 et n° 58b](#)).

Le Conseil fédéral a démontré, dans son [rapport sur les possibilités de reconnaissance des langues des signes suisses, établi pour donner suite aux postulats 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano et 19.3684 Reynard du 19 juin 2019](#), à quel point la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes suisses sont fondamentales pour permettre l'égalité effective des personnes sourdes et malentendantes en Suisse. Le [rapport](#) met en évidence les préjudices dont sont victimes les personnes sourdes et malentendantes en Suisse en ce qui concerne l'accès aux services, à la communication de l'État, au marché du travail, aux soins de santé ainsi qu'à la culture. Pour le Conseil fédéral, il faut non seulement prendre des mesures pour assurer l'égalité de droit mais aussi agir pour promouvoir les langues des signes comme des langues à part entière, notamment en soutenant l'émergence d'un personnel qualifié en langue des signes, l'apprentissage de la langue, l'encouragement de la culture, la recherche dans le domaine de la langue des signes et une amélioration des enquêtes statistiques. Pour mettre à l'épreuve de façon approfondie les possibilités d'amélioration évoquées dans le rapport, un dialogue structuré a été mis en place avec les représentantes et représentants de la communauté sourde ainsi que les personnes impliquées au

niveau régional et cantonal. Ces échanges ont confirmé la nécessité d'agir dans les domaines susmentionnés. Contrairement à ce que présente le Conseil fédéral dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 17), les impacts de ce dialogue structuré se limitent seulement à quelques clarifications au sein de l'administration, les mesures concrètes étant laissées de côté. Nous ne comprenons pas pourquoi aucune des conclusions issues du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes et au dialogue structuré qui en a découlé n'a été prise en compte dans la présente révision de la loi.

Avec la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#), le Parlement a explicitement demandé la création d'une «loi fédérale sur la reconnaissance des langues des signes et l'égalité des personnes sourdes et malentendantes». L'objectif du Parlement était alors de s'appuyer sur les conclusions issues du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes et de la situation des personnes sourdes et malentendantes à l'aide de mesures synergiques de protection, d'encouragement et d'égalité. La rédaction d'une loi spécifique, comme le demande le Parlement, permettrait de «mettre en évidence l'ancrage des langues des signes dans le contexte linguistique et culturel», comme le Conseil fédéral lui-même le souligne dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 8). Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral note à juste titre que la reconnaissance des langues des signes ne se concrétise que par des réglementations concrètes (p. 8). Cependant, il laisse de côté de façon incompréhensible tout le contexte linguistique, politique et culturel dans lequel s'inscrit la langue des signes en se positionnant pour «une limitation des améliorations visées par l'avant-projet de loi à l'encouragement de l'égalité» (p. 17). Dans la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral ignore entièrement le fait que la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) ait pour objectif explicite «l'encouragement des langues des signes». Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, il restitue de manière systématiquement erronée le contenu de la motion puisqu'il ne fait tout simplement pas référence à l'encouragement des langues des signes (p. 2, 7, 9 10). Ce faisant, le Conseil fédéral ignore explicitement la volonté du Parlement, dont l'objectif était justement de ne pas réduire la compréhension de la surdité et des langues des signes à la notion de handicap, mais de reconnaître les langues des signes comme des langues à part entière et de les soutenir par des mesures spécifiques d'encouragement linguistique.

En proposant une reconnaissance déclarative des langues des signes dans l'art. 12B du AP et une demande d'encouragement non contraignante dans l'art. 12c AP, le Conseil fédéral se limite à une politique purement symbolique. Les revendications de la communauté sourde sont incontestablement des «demandes légitimes», comme le Conseil fédéral le reconnaît lui-même dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 31). Il faut répondre à ces revendications par des mesures concrètes pour promouvoir les langues des signes et par des mesures visant l'égalité des personnes sourdes et malentendantes au niveau législatif. Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral dit vouloir parvenir à «plus de visibilité et de pertinence» par le biais d'une reconnaissance déclarative des langues des signes (p. 31). Cela n'apporte aucune amélioration concrète à la situation des personnes sourdes et malentendantes. Une simple allusion aux langues des signes dans le texte de loi ne leur apporte pas plus de visibilité. Seules des mesures concrètes d'encouragement linguistique peuvent aider la visibilité et la pertinence des langues des signes et apporter ainsi une reconnaissance des dommages causés par des décennies de répression de ces langues.

Dans une expertise portant sur les possibilités de reconnaissance des langues des signes au niveau législatif qui a été réalisée en mars 2022, Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, professeur de droit privé social à l'Université de Bâle, a montré comment il était concrètement possible de mettre en place une loi sur

les langues des signes qui réunisse les deux axes de la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes et de l'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes.

La reconnaissance des langues des signes est un droit humain

Les langues des signes ont été reconnues de façon symbolique par la Confédération dans l'art. 12b AP. L'avant-projet de loi ne prévoit cependant pas de droits et de mesures concrètes pour améliorer réellement la situation des personnes sourdes et malentendantes.

La reconnaissance des trois langues des signes suisses est un droit humain. Avec une simple reconnaissance symbolique des langues des signes sans mesures de protection et d'encouragement et sans droits concrets immédiatement applicables, la Suisse ne répond pas à ses obligations internationales, notamment quand il s'agit de mettre en œuvre la CDPH et les objectifs de développement durables (ODD, Agenda 2030).

Motif

En tant qu'État signataire de la CDPH, la Suisse est tenue de légiférer dans un délai raisonnable pour la mettre en œuvre. D'après l'art. 30 de la CDPH, la Suisse doit garantir aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, la reconnaissance et le soutien de leur identité culturelle et linguistique spécifique, y compris les langues des signes et la culture des sourds.

Pour que la reconnaissance des langues des signes ne reste pas uniquement symbolique, elle doit s'accompagner de mesures concrètes et notamment de la mise en œuvre des obligations suivantes:

- Art. 9 de la CDPH selon lequel les États signataires doivent assurer l'accessibilité aux personnes sourdes et malentendantes, notamment aussi grâce à des interprètes professionnels en langue des signes.
- Art. 21 de la CDPH qui affirme le droit des personnes sourdes et malentendantes à la liberté d'opinion et à l'accès à l'information et oblige également à reconnaître et encourager les langues des signes.
- Art. 24 de la CDPH qui assure la concrétisation d'un système éducatif inclusif. Cet article mentionne explicitement la facilitation de l'apprentissage de la langue des signes et l'encouragement de l'identité linguistique des personnes sourdes et malentendantes.
- Art. 27 de la CDPH qui affirme le droit à un accès à l'emploi sans discrimination.

Au cours de la présentation du rapport des États signataires de la CDPH au printemps 2022, le Comité de l'ONU a clairement critiqué la mise en œuvre de la CDPH en Suisse. Dans ses recommandations d'action, que le Conseil fédéral a pour la plupart ignorées dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Comité de l'ONU a notamment invité la Suisse à:

- reconnaître les trois langues des signes suisses dans la loi, au niveau fédéral et cantonal, encourager l'utilisation des langues des signes dans tous les domaines de la vie, assurer la disponibilité d'interprètes qualifiés en langues des signes et travailler en consultation et en étroite collaboration avec la communauté sourde ([Observations finales n° 42a](#)),
- reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris les langues des signes et la culture des sourds ([Observations finales n° 58b](#)),
- assurer l'accès aux institutions judiciaires et administratives, notamment en mettant à disposition des moyens de communication alternatifs comme la langue des signes ([Observations finales n° 28a](#)),

- mettre à disposition des moyens suffisants pour le développement, l'encouragement et l'utilisation de moyens de communication accessibles comme la langue des signes ([Observations finales n° 42c](#)),

Par ailleurs, le Comité de l'ONU a reproché à la Suisse le fait que, dans les écoles traditionnelles, trop peu de ressources soient allouées à une éducation inclusive, qu'il manque des cours bilingues en langue des signes et que les professeurs disposant de qualifications spéciales en pédagogie intégrative sont trop peu nombreux ([Observations finales n° 47b](#)).

D'autres accords internationaux, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant, sont à prendre en compte en ce qui concerne la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes ainsi que l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes. Avec l'adoption de l'Agenda 2030, la Suisse s'est engagée à mettre en œuvre les 17 objectifs mondiaux de développement durable qui sont définis par l'Agenda 2030. Concrètement, le dixième objectif «Réduction des inégalités» exige la capacité d'auto-détermination de toutes les personnes et l'encouragement de leur inclusion sociale, économique et politique. Par ailleurs, l'égalité des chances doit être assurée par la suppression de lois, de politiques et de pratiques discriminatoires. On ne peut atteindre un développement durable qu'en reconnaissant et en renforçant les droits des minorités ainsi qu'en leur assurant un accès égalitaire dans tous les domaines de la vie.

La Confédération et les cantons doivent prendre des mesures concrètes pour appliquer pleinement la CDPH en suivant les recommandations du Comité ONU et aborder de manière concrète les objectifs de l'Agenda 2030. Pour assurer la mise en œuvre conséquente de la CDPH, la ratification du protocole facultatif est indispensable.

II. Encouragement des langues des signes

Mesures d'encouragement linguistique en faveur de la langue des signes suisse et de sa communauté linguistique

L'avant-projet de révision de la LHand prévoit un nouvel art. 12c AP pour encourager les langues des signes. Selon ce nouvel article de loi, la Confédération et les cantons peuvent encourager l'utilisation des langues des signes suisses, la culture des sourds et la compréhension entre les personnes sourdes et entendant.

Afin d'éviter toute politique purement symbolique, la reconnaissance des langues des signes doit s'accompagner de mesures concrètes et contraignantes pour encourager les langues des signes. Une langue n'est vivante que si elle est activement apprise, vécue et développée. C'est pourquoi des mesures d'encouragement ciblées et structurelles en faveur de la langue des signes sont indispensables à l'échelle de la Confédération et des cantons: la formation de professionnels en langue des signes, le soutien à l'apprentissage de la langue des signes dès la naissance et à l'école primaire, l'encouragement de la culture associée à la langue des signes, la présence des langues des signes à la télévision ainsi que des mesures spécifiques en faveur de la recherche et de la collecte de données statistiques. En mettant en place le [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) sans l'accompagner de mesures d'encouragement linguistique contraignantes, le Conseil fédéral ignore la volonté du Parlement de promouvoir les langues des signes.

Motif

La [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) charge explicitement le Conseil fédéral de l'encouragement des langues des signes. Le Comité de l'ONU exige également l'encouragement ciblé des langues des signes lors de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH en Suisse ([Observations finales n° 42a](#)). Dans cette optique, la Confédération et les cantons doivent prendre des mesures d'encouragement linguistique concrètes et contraignantes qui aident à apprendre, vivre et développer les langues des signes en tant que langues d'une minorité linguistique et culturelle. Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral fait également allusion au fait que les mesures d'encouragement linguistique «(auraient) moins à voir avec l'accès des personnes sourdes à la société entendante qu'avec la langue et la culture des sourds eux-mêmes. Elles présenteraient en outre l'avantage de rendre visible le fait que les personnes sourdes, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse» ([p. 48](#)). Comme le Conseil fédéral l'écrit à juste titre, les mesures d'encouragement des langues des signes ne posent pas la question du droit de l'égalité. Il est d'autant plus étonnant de constater que le Conseil fédéral, dans sa mise en œuvre de la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) dans la présente révision de la loi laisse entièrement de côté le «contexte linguistique, politique et culturel des langues des signes» et se limite dans son avant-projet à «l'encouragement de l'égalité» comme il est clairement établi dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand ([p. 8, p. 17](#)). Dans la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral ignore entièrement le fait que la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) ait pour objectif explicite «l'encouragement des langues des signes». Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, il restitue de manière systématiquement erronée le contenu de la motion puisqu'il ne fait tout simplement pas référence à l'encouragement des langues des signes ([p. 2, 7, 9 10](#)). Ce faisant, le Conseil fédéral ignore explicitement la volonté du Parlement, dont l'objectif était justement de ne pas réduire la compréhension de la surdité et des langues des signes à la notion de handicap, mais de reconnaître les langues des signes comme des langues à part entière et de les soutenir par des mesures spécifiques d'encouragement linguistique par le biais d'une loi fédérale dédiée. Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral note à juste titre que la reconnaissance des langues des signes ne se concrétise que par des réglementations concrètes ([p. 8](#)). Cependant, il ignore le fait qu'il ne doit pas s'agir de règles portant sur une égalité de droit, mais de mesures spécifiques en matière de politique linguistique visant à encourager les langues des signes.

Le Conseil fédéral ignore donc les conclusions de son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes dans lequel il montre la grande importance d'agir concernant l'encouragement et la visibilité des langues des signes comme des langues à part entière et la culture qui leur est associée ([p. 48](#)). Il cite comme exemples de ces mesures d'encouragement des cours de langue pour les personnes sourdes et entendantes, l'encouragement des échanges culturels entre le monde des sourds et celui des entendants, des mesures d'encouragement de formats culturels spécifiques ainsi que les traductions d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes vers la langue écrite ou orale, et vice versa ([p. 48](#)). Nous ne comprenons pas pourquoi aucune des mesures d'encouragement linguistique qui ont été évoquées par le Conseil fédéral n'a été intégrée dans la révision de la LHand.

En proposant une reconnaissance déclarative des langues des signes (art. 12b AP) et une demande d'encouragement non contraignante (art. 12c AP), le Conseil fédéral se limite à une politique purement symbolique. Les revendications de la communauté sourde portant sur la reconnaissance et

l'encouragement de leur langue sont incontestablement des «demandes légitimes», comme le Conseil fédéral le reconnaît lui-même dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 31). Il faut répondre à ces revendications par des mesures concrètes pour promouvoir les langues des signes et par des mesures visant l'égalité des personnes sourdes et malentendantes au niveau législatif. Le Conseil fédéral dit vouloir parvenir à «plus de visibilité et de pertinence» par le biais d'une reconnaissance déclarative des langues des signes (p. 31 du rapport explicatif sur la révision de la LHand). Cela n'encourage pas réellement les langues des signes. Une simple allusion aux langues des signes dans le texte de loi ne leur apporte pas plus de visibilité. Seules des mesures concrètes d'encouragement linguistique peuvent aider la visibilité et la pertinence des langues des signes et apporter ainsi une reconnaissance des dommages causés par des décennies de répression de ces langues.

La nouvelle disposition relative à l'encouragement des langues des signes (art. 12c AP) n'apporte aucune amélioration nouvelle et contraignante. D'une part, cette disposition vise à soutenir l'encouragement des langues des signes à l'aide de subventions pour différents projets. Vu l'importance du grand besoin d'agir et la dimension globale de cette thématique, ce n'est pas une mesure efficace. Il est bien plus urgent de prendre des mesures structurelles d'encouragement qui ancrent l'encouragement des langues des signes de façon durable dans tous les domaines de la vie. D'autre part, l'art. 12c AP établit simplement que la Confédération et les cantons peuvent encourager l'utilisation des langues des signes suisses et de leurs expressions culturelles ainsi que la compréhension entre les personnes sourdes et entendantes. Cependant, la Confédération et les cantons sont légalement tenus par la constitution fédérale et la CDPH de prendre des mesures visant la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes. C'est également l'avis du Conseil fédéral qui, dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand, affirme que l'art. 12c AP fixe un «mandat général» à la Confédération et aux cantons et que cette disposition établit leur obligation (p. 31). Avec la formulation potestative, l'art. 12c AP ne rend pas visible cette obligation qui doit être clairement exprimée dans le texte de loi.

La nouvelle formulation de l'art. 14a AP n'apporte pas non plus d'améliorations. Selon le rapport explicatif sur la révision de la LHand, le Conseil fédéral juge qu'une réécriture plus précise des différents objectifs d'encouragement n'est pas indiquée (p. 34). Cependant, la pratique a montré qu'une formulation ouverte des possibilités d'encouragement par la Confédération n'est pas suffisante et n'apporte pas de bénéfices concrets: le soutien de la Confédération, qui s'appuyait sur l'art. 14 al. 3 de la LHand avant révision, n'avait été jusqu'à présent pas pris en compte par les cantons ([p. 34 du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes](#)). Cela se traduit également par le fait que les mesures de soutien en langue des signes doivent encore régulièrement être obtenues par voie juridique ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Pour faire émerger des améliorations concrètes et pousser la Confédération et les cantons à assumer effectivement leurs obligations, les différents objectifs d'encouragement doivent être indiqués concrètement dans la loi.

Encouragement de l'apprentissage de la langue des signes

L'avant-projet de révision de la LHand propose de retranscrire l'ancien art. 14 al. 3 de la LHand dans un nouvel art. 14a AP. Dans ses grandes lignes, le contenu de la disposition reste inchangé. Il est simplement précisé dans l'art. 14a al. 1 let. a AP (auparavant art. 14 al. 3 let. a de la LHand) que le domaine d'application englobe aussi la formation préscolaire. Il est également précisé dans le nouvel art. 14a al. 1 let. c AP (auparavant art. 14 al. 3 let. b de la LHand) que les mesures prises par des organisations à but non lucratif ayant pour objet l'encouragement des langues des signes suisses et

leurs formes d'expressions culturelles peuvent également être encouragées. Enfin, l'avant-projet de révision prévoit de laisser l'art. 20 de la LHand inchangé dans son contenu.

Nous saluons la mention explicite des langues des signes suisses et de leurs formes d'expressions culturelles dans l'art. 14a AP. Cependant, la nouvelle disposition n'apporte aucun changement au niveau du contenu. Il est indispensable que des mesures concrètes et contraignantes soient prises au niveau de la Confédération et des cantons pour favoriser l'apprentissage, l'expérience et le développement des langues des signes, y compris dans le cadre préscolaire et scolaire.

Motif

Dans le domaine de la petite enfance et à l'école, les langues ne sont pas seulement transmises et apprises, elles sont aussi activement vécues. Ce n'est que par cet échange et l'utilisation continue que la langue des signes peut être apprise, vécue et développée comme une langue vivante.

L'encouragement linguistique et culturel relève incontestablement des compétences de la Confédération. Cela se traduit d'une part par les dispositions d'encouragement existantes dans la loi sur l'encouragement des langues et de la culture ainsi que ses ordonnances. D'autre part, l'ancienne LHand contenait déjà des possibilités d'encouragement linguistique de la part de la Confédération (art. 14 de la LHand). La pratique a cependant montré que ces possibilités d'encouragement dans le domaine des langues des signes et de la culture associée n'ont pas eu les effets escomptés. La possibilité de la Confédération d'encourager la formation de personnes sourdes ou malentendantes (art. 14 al. 3 let. a de la LHand avant révision) n'a été appliquée par aucun canton, selon le rapport de postulat du Conseil fédéral sur la reconnaissance des langues des signes ([p. 34](#)). Ces expériences montrent que la simple référence aux possibilités de soutien de la Confédération ne suffit pas et n'apporte aucun encouragement linguistique et culturel concret des langues des signes et de la culture qui leur est associée.

Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral évoque lui aussi les lacunes actuelles et la nécessité d'agir dans le domaine de l'éducation bilingue (apprentissage parallèle de la langue des signes et de la langue orale) ([p. 34](#)). La langue n'étant pas un handicap, l'encouragement d'un apprentissage bilingue des langues nécessite une action coordonnée de la Confédération et des cantons afin de rendre la langue des signes et la culture sourde accessibles à l'apprentissage et à la découverte dans le cadre préscolaire, scolaire et professionnel.

Encouragement linguistique précoce

L'avant-projet de révision de la LHand ne prévoit aucune mesure contraignante afin d'améliorer l'encouragement linguistique précoce en langue des signes.

Le rapport de postulat du Conseil fédéral sur la reconnaissance des langues des signes montre un grand besoin d'agir dans le domaine de l'encouragement linguistique précoce en langue des signes. Il est donc difficile de comprendre pourquoi le Conseil fédéral ne prévoit pas de mesures contraignantes concernant les offres d'encouragement linguistique bilingue précoce pour les enfants sourds et malentendants ainsi que leurs proches dans le cadre de la mise en œuvre de la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#).

Motif

90 à 95% des enfants sourds ont des parents entendants. Cela signifie que, sans mesures appropriées, ils n'ont pas accès à la langue des signes pendant les premières années de leur vie et sont donc touchés par de graves conséquences dues à la privation de langage. Il s'agit pourtant d'une période durant laquelle le développement linguistique d'un enfant est d'une importance capitale. Il est donc fondamental que les enfants sourds aient la possibilité de communiquer en langue des signes avec leur entourage proche dès la naissance. Cette forme de communication visuelle leur offre la base d'une acquisition illimitée de leur langue première. La langue des signes permet aux enfants sourds de s'exprimer et d'interagir avec leur famille car le langage se fait de manière interactive: il est donc impératif que l'entourage proche ait également la possibilité d'apprendre la langue des signes. Cela permet aux parents et aux personnes proches de communiquer dès le début avec leurs enfants sourds ainsi que de soutenir leur développement cognitif, social et émotionnel.

L'accès précoce au langage, à la communication et à l'interaction est essentiel pour que les enfants sourds et malentendants ne développent pas de retard dans leur développement et qu'ils puissent mieux apprendre et utiliser la langue parlée de manière continue ([Fiche d'information sur la prise en charge bilingue précoce, Fondation Centre suisse de pédagogie spécialisée CSPS](#)). En effet, l'acquisition précoce des langues des signes favorise également l'acquisition de la langue orale. Et grâce à une prise en charge bilingue précoce, les enfants sourds parviennent plus facilement à s'intégrer dans la société des entendants. L'encouragement des langues des signes en tant que langues vivantes signifie donc aussi que, dans le cadre de l'apprentissage précoce du langage, il faut créer des possibilités qui permettent aux enfants sourds ou malentendants et à leurs proches d'apprendre, de vivre et de développer cette langue dès la naissance de l'enfant.

Comme le Conseil fédéral l'a montré dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, il y a un grand besoin d'agir dans le domaine de la prise en charge bilingue précoce en langue des signes. La Suisse est nettement en retard dans ce domaine par rapport à d'autres pays ([p. 35](#)). La nécessité d'un encouragement précoce bilingue en langue des signes et en langue orale pour les enfants sourds et la nécessité que les membres de la famille aient également la possibilité d'apprendre la langue des signes sont également soulignées par le Conseil fédéral dans son rapport du 29 juin 2022 sur l'encouragement linguistique précoce en Suisse ([L'encouragement précoce du langage en Suisse, rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 18.3834 Eymann du 25 septembre 2018, p. 1818](#)). Des mesures concrètes sont nécessaires pour créer une offre généralisée d'encouragement linguistique bilingue précoce pour les enfants sourds et malentendants ainsi que le financement de cours de langue des signes pour leurs parents et leurs proches afin de combler les lacunes mises en évidence par le Conseil fédéral dans son rapport concernant l'absence d'offre et son financement ([p. 18](#)). Cela se voit également dans la pratique où les mesures d'encouragement linguistique dans la petite enfance doivent souvent être obtenues par voie juridique ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Pour que l'encouragement linguistique bilingue précoce en langue des signes et en langue orale soit couronné de succès, il faut en outre que l'entourage proche des enfants sourds et malentendants ait accès à une offre de conseil neutre couvrant l'ensemble du territoire et portant sur le bilinguisme dans la petite enfance ([Fiche d'information sur la prise en charge bilingue précoce, Fondation Centre suisse de pédagogie curative et spécialisée CSPS](#)). Les lacunes de l'offre en matière d'encouragement linguistique précoce en langue des signes montrent que les offres de soutien proposées jusqu'à présent par la Confédération (art. 14 al. 3 let. A de la LHand) n'ont pas apporté les avantages escomptés.

Il est donc incompréhensible que la présente révision de la LHand ne prévoie pas de mesures contraignantes d'encouragement linguistique en faveur des langues des signes malgré la nécessité avérée d'agir. La Confédération doit assumer ses responsabilités dans le domaine de

l'encouragement linguistique en coordination avec les cantons et veiller à ce que les enfants sourds et malentendants ainsi que leur entourage proche aient accès à la langue des signes dès le début et que des mesures standardisées soient garanties à cet égard. Ce n'est qu'ainsi que la langue des signes peut être apprise, vécue et développée en tant que langue vivante dès la petite enfance.

La langue des signes dans l'enseignement primaire

L'avant-projet de révision de la LHand ne prévoit aucune mesure contraignante visant à mettre en place une offre généralisée d'enseignement primaire bilingue en langue des signes et en langue orale pour les enfants sourds et malentendants.

Or c'est justement dans l'environnement scolaire que la langue est apprise, vécue et développée de façon active. L'encouragement des langues des signes en tant que langues à part entière demande donc aussi la mise en place de mesures concrètes permettant l'apprentissage et l'utilisation des langues des signes à l'école primaire. C'est la seule manière de pouvoir développer les langues des signes comme des langues vivantes et les vivre véritablement.

Motif

L'école n'est pas seulement un lieu de transmission et d'apprentissage de la langue; c'est aussi un espace où la langue est vécue de façon active. Dans un contexte scolaire, les langues des signes sont préservées et développées comme des langues à part entière. Compte tenu de la longue répression des langues des signes, cet aspect revêt une importance toute particulière.

Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral fait allusion au manque fondamental d'une offre bilingue (langue des signes et langue orale) à l'école primaire ([p. 34](#)). La disposition actuelle de l'art. 20 al. 3 de la LHand, selon laquelle les cantons veillent à ce que «les enfants et les adolescents qui ont des difficultés de perception ou d'articulation ainsi que leur proche entourage puissent apprendre une technique de communication adaptée à ces difficultés» n'a montré aucun effet jusqu'à présent. La référence faite aux possibilités de soutien linguistique de la Confédération à l'art. 14 de la LHand n'a jamais été utilisée jusqu'à présent et n'a apporté aucune amélioration. Lors de la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU a également critiqué le manque d'enseignement bilingue en langue des signes et en langue orale en Suisse ([Observations finales n° 47b](#)). La nécessité d'agir pour l'apprentissage et l'utilisation des langues des signes en milieu scolaire est donc clairement démontrée.

Aujourd'hui déjà, la loi sur les langues contient des dispositions d'encouragement de la Confédération dans le domaine de l'enseignement primaire. L'art. 14a envisagé dans le cadre AP prévoit également le soutien de la Confédération dans le domaine de l'encouragement linguistique. Les compétences permettant un encouragement effectif des langues des signes dans le cadre de l'enseignement primaire reviennent donc incontestablement à la Confédération. Celle-ci doit honorer ses responsabilités et veiller, en collaboration avec les cantons, à ce que les langues des signes puissent être apprises, vécues et développées de façon active dans le cadre de l'enseignement primaire. À cette fin, la Confédération et les cantons doivent élaborer des normes minimales, des programmes scolaires et des supports d'apprentissage permettant un enseignement bilingue à tous les niveaux ainsi que des mécanismes de contrôle efficaces. Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral insiste par ailleurs sur le fait que, dans un contexte d'apprentissage, les enfants sourds et malentendants ont besoin d'être entourés d'une communauté linguistique comprenant des enfants du même âge et des enseignants compétents en langue des signes ([p. 33](#)). Étant donné que la langue ne peut être vécue que de manière interactive, il est

essentiel que les enfants sourds ou malentendants puissent se forger une identité adaptée à leur âge par le contact avec d'autres enfants sourds et malentendants du même âge et des personnes compétentes en langue des signes pouvant leur servir de modèle.

Encouragement de la culture des sourds

L'avant-projet de révision de la LHand prévoit dans l'art. 12c AP que la Confédération et les cantons puissent encourager les différentes formes d'expression culturelle des langues des signes. En outre, le nouvel art. 14a al. 1 let. C AP (auparavant art. 14 al. 3 let. b de la LHand) précise la notion de soutien de la Confédération concernant les mesures d'encouragement linguistique prises par des organisations à but non lucratif en formulant explicitement l'idée que les mesures au profit des langues des signes suisses et leurs formes d'expression culturelle peuvent être encouragées.

Nous saluons le fait que le Conseil fédéral reconnaisse en principe les possibilités d'encouragement de la Confédération dans le domaine de la culture liée aux langues des signes. La disposition prévue dans l'art. 12C AP reste insuffisante malgré tout: l'encouragement effectif de la culture liée aux langues des signes nécessite des mesures d'encouragement culturel concrètes de la part de la Confédération. Avec un soutien purement facultatif quant aux mesures prises par des organisations à but non lucratif, la Confédération n'honore pas son obligation d'encourager activement la culture liée aux langues des signes.

Motif

Au cours de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU a invité la Suisse à reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris des langues des signes et de la culture des sourds ([Observations finales n° 58 let. b](#)). Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral reconnaît également des lacunes dans l'encouragement et la visibilité des langues des signes en tant que langues à part entière ainsi que de la culture des sourds ([p. 48](#)). Il fait allusion au fait que les approches actuelles concernant la surdité et la langue des signes ne tiennent compte de la communauté sourde en tant que minorité linguistique et culturelle que de façon marginale ([p. 41](#)). Selon le Conseil fédéral, les mesures prises jusqu'à présent mettaient plus l'accent sur l'accès des personnes sourdes à la société entendante majoritaire que sur l'encouragement de la langue des signes et de la culture sourde en elles-mêmes et pour elles-mêmes. Le Conseil fédéral fait également remarquer que les instruments d'encouragement existants qui mettent l'accent sur la langue et la culture sont organisés de manière relativement peu spécifique et sont peu utilisés ([p. 41](#)). Pour un encouragement plus ciblé des langues des signes et de la culture qui leur est associée, le Conseil fédéral propose plusieurs mesures d'encouragement, par exemple des mesures d'encouragement et de visibilité des langues des signes en tant que langues à part entière ainsi que d'encouragement de la culture sourde, des mesures d'encouragement des cours de langues des signes pour les personnes sourdes et entendantes, des mesures d'encouragement des traductions d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes en langue écrite ou orale et vice-versa ainsi que des aides financières à des organisations pour des traductions en langue des signes ([p. 48](#)). Selon le Conseil fédéral, cela «rendrait visible le fait que les personnes sourdes, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse» ([p. 48](#)).

Il est incompréhensible qu'aucune des mesures d'encouragement de la culture qui ont été proposées par le Conseil fédéral ne soit intégrée dans la présente révision de la LHand. La pratique a montré qu'un soutien purement facultatif aux mesures prises par des organisations à but non lucratif (art. 14 al. 3 let. b de la LHand) n'a pas permis à la culture liée aux langues des signes d'obtenir suffisamment

de visibilité et d'encouragement. Il convient au contraire de mettre en place des dispositions contraignantes permettant aux personnes sourdes et malentendantes de vivre la langue des signes et d'entretenir, de préserver ainsi que de développer la culture qui lui est associée.

Encouragement des programmes télévisés en langues des signes

La présente révision de la LHand ne contient aucune disposition visant à encourager les langues des signes à la télévision, que ce soit dans la LHand elle-même ou par une modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) par une loi spéciale.

Pour encourager les langues des signes en tant que langues à part entière, il est indispensable de proposer une large offre d'émissions télévisées en langue des signes. La reconnaissance de la langue des signes doit donc s'accompagner d'une garantie de de l'offre existante ainsi que d'un développement obligatoire des émissions en langues des signes.

Motif

En tant que langues vivantes à part entière, les langues des signes doivent également être représentées de manière adéquate à la télévision. L'un des principes centraux du service public en Suisse est que la télévision contribue à la diversité culturelle du pays et que les minorités soient protégées par une prise en considération adéquate des différentes communautés linguistiques et cultures. La concession SSR stipule expressément que la SSR doit encourager la compréhension, la cohésion et l'échange entre les communautés linguistiques et les cultures par l'ensemble de son offre journalistique. En conséquence, les langues des signes et la culture qui leur est associée doivent également être visibles et soutenues à la télévision. Les émissions télévisées en langue des signes permettent non seulement aux personnes sourdes d'avoir un accès bilingue à l'information et contribuent également de manière significative à l'encouragement de leurs compétence linguistique et au renforcement de leur identité culturelle. En outre, les émissions en langue des signes contribuent à la préservation et au développement des langues des signes en les faisant entrer dans le quotidien des médias en tant que langues vivantes et dynamiques.

L'encouragement des langues des signes dans les émissions télévisées nécessite des garanties contraignantes de la part de la Confédération qui assurent que l'offre en langue des signes puisse être maintenue et développée de façon continue. Dans le cas contraire, la mise à disposition d'offres en langue des signes dépend des ressources financières de la SSR et est menacée au vu des développements actuels. L'initiative populaire déposée en été 2023 «200 francs, ça suffit! (initiative SSR)» demande une réduction de la redevance radio-télévision à 200,00 Fr. par foyer. La part de redevance de la SSR passerait ainsi de 1,25 milliard de francs aujourd'hui à environ 650 millions, ce qui aurait des conséquences importantes sur l'offre journalistique de la SSR. Le Conseil fédéral rejette l'initiative, mais il partage la volonté des initiateurs d'alléger la charge financière des ménages et de l'économie. Il propose donc, dans le cadre d'une consultation relative à la révision partielle de l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV) ouverte jusqu'au 1^{er} février 2024, de réduire progressivement la redevance radio et télévision. La proposition du Conseil fédéral entraînerait également d'importantes pertes financières pour la SSR, ce qui aurait des répercussions considérables sur le programme de la SSR. Il faudrait donc s'attendre à des réductions correspondantes de l'offre en langue des signes.

En outre, les diffuseurs télévisuels régionaux ne proposent pas d'offre en langue des signes et il n'existe aucune obligation correspondante. Il est essentiel que les diffuseurs télévisuels régionaux soient également tenus de proposer une offre en langue des signes. Afin de préserver et d'encourager les langues des signes, la Confédération doit participer financièrement aux coûts engendrés, tout

comme elle soutient financièrement les mesures d'encouragement de la presse romanche (art. 22 al. 2 LLC).

III. L'égalité par la reconnaissance des langues des signes

Avec la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral entend également mettre en œuvre la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#). L'avant-projet ne prévoit cependant pas de mesures d'égalité permettant d'améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes. En particulier, la présente révision de la LHand ne crée aucun droit légal à des interprètes en langue des signes.

La reconnaissance juridique des langues des signes est un prérequis indispensable pour améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes en Suisse. Afin d'éviter toute politique symbolique, la reconnaissance des langues des signes doit impérativement s'accompagner de mesures concrètes pour l'égalité des personnes sourdes et malentendantes. L'accès égalitaire au marché du travail, aux soins de santé, aux services privés ou à la culture est possible pour les personnes sourdes et malentendantes uniquement grâce à l'intervention d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite. Il convient donc créer des modèles de financement améliorés pour les interprètes et des droits juridiques correspondants aux prestations d'interprétation, que ce soit sur le lieu de travail, à l'hôpital ou lors d'un évènement culturel. La nouvelle interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés et les employeurs n'apporte aucune amélioration pour les personnes sourdes ou malentendantes.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes subissent encore de nombreuses discriminations en Suisse ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral a reconnu la nécessité d'agir et a indiqué différentes mesures pour l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes. En conséquence, la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) demande explicitement la création d'une loi fédérale ayant pour objectif l'égalité des personnes sourdes et malentendantes. Il est incompréhensible que le Conseil fédéral ne poursuive pas et n'ait pas mis en œuvre les approches proposées dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes en vue de l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes dans la présente révision de la LHand. Il manque notamment des mesures pour améliorer les modèles de financement des interprètes en langue des signes et les droits juridiques correspondants (p. ex. dans les domaines de la santé ou de la politique). En effet, ce sont les interprètes en langue des signes qui sont au cœur des mesures d'égalité en faveur des personnes sourdes ou malentendantes. Ils leur permettent d'avoir un accès égalitaire au marché du travail, aux soins de santé, aux services privés ou à la culture. Par exemple, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes pour une consultation accessible à l'hôpital, pour participer à des réunions de travail ou pour assister à un évènement culturel ou politique.

Le Conseil fédéral n'a pas l'intention, par la nouvelle interdiction de discrimination, d'obliger les prestataires de services privés et les employeurs à financer des interprètes en langue des signes. En raison de l'absence d'amélioration dans le domaine du financement des interprètes en langue des

signes et en langue écrite, l'interdiction de discrimination prévue n'entraîne aucune amélioration de l'égalité des personnes sourdes et malentendantes.

Au contraire, il existe un risque de discrimination supplémentaire sur le marché du travail pour les personnes sourdes ou malentendantes: les employeurs pourraient être dissuadés par la charge financière des mesures d'adaptation ou par la menace d'une discrimination et d'amendes, ce qui aurait un impact négatif sur le taux d'emploi des personnes sourdes et malentendantes. Il est donc fondamental que la Confédération soutienne l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes par des mesures actives (p. ex. dans le domaine du financement des interprètes en langue des signes). À cet effet, des droits juridiques correspondants dans une loi spécifique sur la langue des signes, dans la LHand ou dans les lois spéciales correspondantes sont nécessaires. Comme indiqué dans le rapport explicatif de la présente révision de la LHand, l'analyse d'impact externe de la réglementation montre également que l'objectif visé (suppression des inégalités) ne peut être atteint qu'avec des mesures d'accompagnement telles que des mesures de soutien et de conseil (p. 36).

Accès aux prestations fournies par des particuliers

Avec la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral a l'intention de mieux protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations dans l'accès aux prestations. À cette fin, il prévoit d'étendre l'interdiction de discrimination aux prestataires de services privés. Selon l'art. 6 al. 2 AP, les particuliers qui proposent des prestations au public doivent être tenus de prendre des mesures appropriées pour prévenir, éliminer ou réduire les inégalités qui frappent les personnes en situation de handicap. Dans le cadre de la présente révision de la LHand, il n'est pas prévu de procéder à des adaptations de la loi spéciale dans la LAI concernant le financement des prestations d'interprétation.

Il faut saluer le fait que le Conseil fédéral veuille, par la révision de la LHand, remplir son obligation découlant de la CDPH et obliger également les prestataires de services privés à prendre des mesures appropriées. L'interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés, telle qu'elle est proposée, n'apporte cependant aucune amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes car la vérification de la proportionnalité est défavorable aux personnes sourdes et malentendantes ou au financement des interprètes. Les personnes sourdes ou malentendantes sont ainsi systématiquement et structurellement désavantagées. Pour que l'accès aux services privés soit réellement amélioré pour les personnes sourdes et malentendantes, la Confédération doit participer aux coûts entraînés par les mesures d'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes, notamment dans le domaine du financement des interprètes en langue des signes et en langue écrite. Des garanties concrètes sont nécessaires à cet effet dans la LHand ou la LAI.

Motif

La CDPH oblige la Suisse à veiller à ce que les prestations accessibles au public qui sont proposées par des particuliers soient également adaptées aux besoins des personnes en situation de handicap (art. 9 de la CDPH). Lors de la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU s'est montré préoccupé par le manque d'accessibilité des services privés et a demandé à la Suisse de prendre des mesures adéquates ([Observations finales n° 19f](#)).

Pour rendre les services privés accessibles aux personnes sourdes et malentendantes, il est nécessaire de faire appel à des interprètes en langue des signes ou en langue écrite. Par rapport aux mesures d'adaptation qui n'impliquent qu'un coût d'acquisition unique (p. ex. une rampe pour fauteuil roulant), ces prestations sont nettement plus coûteuses car il s'agit d'une prestation qui revient régulièrement. Il ressort clairement du rapport explicatif sur la révision de la LHand que le Conseil

fédéral entend par «mesures appropriées» uniquement des adaptations mineures qui entraînent des conséquences organisationnelles plutôt que financières. Parmi les éventuelles mesures d'adaptation pour les prestataires de services privés, le Conseil fédéral cite, par exemple, dans le rapport explicatif de la révision de la LHand la mise à disposition d'une paille ou la création d'un code QR (p. 23). Ces exemples montrent clairement que la nouvelle interdiction de discrimination n'apporte aucune amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes qui dépendent notamment d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite en ce qui concerne l'égalité d'accès aux prestations et que les personnes sourdes ou malentendantes sont systématiquement et structurellement exclues des améliorations visées en matière d'accès aux services privés.

Un accès égalitaire aux services privés peut être assuré aux personnes sourdes ou malentendantes uniquement si la prise en charge des coûts des interprètes en langue des signes et d'autres moyens auxiliaires est garantie par le biais de droits juridiques concrets. Cela nécessite la participation de la Confédération au financement des interprètes en langue des signes. À cette fin, des garanties concrètes dans la LHand ou des adaptations de la loi spéciale concernant les modèles de financement des interprètes en langue des signes dans la LAI. Un accès égalitaire aux services privés pour les personnes sourdes ou malentendantes nécessite également une augmentation globale des moyens mis à la disposition des interprètes en langue des signes. Le Comité de l'ONU demande également à la Suisse de mettre à disposition des moyens suffisants pour le développement, l'encouragement et l'utilisation de formats de communication accessibles tels que la langue des signes ([Observations finales n° 42c](#)).

Les prestataires de services numériques doivent obligatoirement s'orienter vers la norme d'accessibilité eCH-0059 3.0 lors de la mise en œuvre de l'accessibilité dans le cadre de l'art. 6 al. 3 AP qui prévoit que les informations sur les domaines centraux de la vie et celles sur d'autres domaines de la vie soient mises à disposition sous forme de vidéos en langue des signes. Il faut saluer le fait que la LHand révisée ne prévoit plus seulement des droits à indemnisation en cas de discrimination par des prestataires de services privés, mais qu'il est également possible de faire valoir, par le biais d'une plainte, une cessation ou une élimination de l'inégalité.

Travail

Dans le rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral montre que les personnes sourdes et malentendantes sont toujours confrontées à des obstacles sur le marché du travail ([p. 36](#)). L'étude de la Haute école de Lucerne sur la situation des personnes sourdes et malentendantes sur le marché du travail en Suisse illustre également ce point. Les discriminations à l'encontre des personnes sourdes et malentendantes sur le marché du travail restent nombreuses ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)).

1. Lieu de travail

L'art. 6a AP prévoit une interdiction de la discrimination dans les contrats de travail privés. Les employeurs seront désormais tenus de prendre des mesures appropriées pour prévenir les inégalités à l'encontre des personnes en situation de handicap. Il n'est pas prévu d'adapter les lois spéciales, notamment la LAI.

Il est positif que les personnes en situation de handicap soient mieux protégées contre les discriminations dans la vie professionnelle et que l'interdiction de discrimination pour les employeurs privés s'applique également à l'embauche, à la formation initiale et continue ainsi qu'au licenciement. Néanmoins, la réglementation prévue pour les personnes sourdes et malentendantes n'apporte aucune amélioration sur le lieu de travail car la vérification de la

proportionnalité est défavorable aux personnes sourdes et malentendantes ou au financement des interprètes en langue des signes. Les personnes sourdes ou malentendantes sont ainsi systématiquement et structurellement désavantagées. L'égalité des personnes sourdes et malentendantes dans la vie professionnelle nécessite des mesures concrètes qui garantissent notamment le financement des interprètes en langue des signes sur le lieu de travail. Pour cela, la Confédération doit prendre d'autres mesures et participer aux coûts des mesures d'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes évoluent sur le premier marché du travail. Pour pouvoir participer à la vie active au même titre que les travailleurs entendants, ils ont besoin d'un interprète en langue des signes sur leur lieu de travail. Actuellement, les travailleurs sourds disposent d'environ dix heures d'interprétation par mois. Compte tenu des besoins croissants en matière de communication dans le cadre du bouleversement numérique du marché du travail, ce nombre d'heures est très limité. Si le montant maximal pris en charge par l'AI est dépassé, la personne sourde ou malentendante doit assumer elle-même les coûts parfois très élevés liés à son handicap sur son lieu de travail.

L'interdiction de discrimination proposée pour les employeurs privés à l'art. 6a AP ne clarifie pas le financement des interprètes en langue des signes sur le lieu de travail et va à l'encontre de la recommandation du Comité de l'ONU d'augmenter l'emploi des personnes en situation de handicap sur le premier marché du travail par des mesures politiques appropriées telles que des objectifs, des programmes de soutien et des incitations ([Observations finales n° 52c](#)). Il s'agit d'une législation purement symbolique car l'exigence de proportionnalité des mesures d'adaptation exclut structurellement et systématiquement les personnes sourdes et malentendantes des améliorations visées. Les prestations d'interprétation sont nettement plus coûteuses que les mesures d'adaptation qui n'impliquent qu'un coût d'acquisition unique (p. ex. une rampe pour fauteuil roulant) car il s'agit d'une prestation qui se répète régulièrement. Il ressort clairement du rapport explicatif sur la révision de la LHand que le Conseil fédéral entend par «mesures appropriées» uniquement les adaptations mineures qui entraînent des conséquences organisationnelles plutôt que financières. Dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand, le Conseil fédéral cite par exemple l'aménagement des locaux, de l'outil de travail, du rythme de travail, du temps de travail, du lieu de travail, les adaptations du cahier des charges ou le transfert à un autre poste (p. 25). Ces exemples montrent clairement que la nouvelle interdiction de discrimination n'apporte aucune amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes qui dépendent notamment d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite pour obtenir l'égalité sur le lieu de travail.

En outre, le risque existe que les employeurs soient dissuadés par la charge financière élevée ou la menace de discrimination et d'amendes en l'absence d'un soutien financier de la part de la Confédération pour d'éventuelles mesures d'adaptation. Cela aurait un effet négatif sur le taux d'emploi des personnes sourdes et malentendantes et entraînerait des discriminations supplémentaires sur le marché du travail.

Selon le rapport explicatif de la révision de la LHand, la nouvelle interdiction de discrimination pour les employeurs privés signifie une «clarification de la protection qui découle déjà aujourd'hui des dispositions générales sur la protection de la personnalité» (p. 12). L'obligation de prendre des mesures d'aménagement raisonnables n'apporte donc pas une autre protection ni d'amélioration pour les personnes en situation de handicap. Comme le montre également l'analyse d'impact de la réglementation relative à la présente révision de la LHand, l'objectif visé (suppression des inégalités) ne peut être atteint que par des mesures d'accompagnement telles que des mesures de soutien et de

conseil (p. 36 du rapport explicatif de la révision de la LHand). L'obligation prévue pour les employeurs privés de prendre des mesures d'adaptation est donc inapplicable et inefficace sans mesures de soutien de l'État. La Confédération doit assurer le financement des interprètes en langue des signes par des garanties correspondantes dans la LHand ou par des adaptations de la loi spéciale dans la LAI. Pour une amélioration durable de la situation, le mode de calcul des contributions financières individuelles à disposition doit être révisé par l'AI. Le taux d'occupation doit notamment être inclus dans le calcul des moyens à disposition. Il n'est pas compréhensible qu'une personne travaillant à 100 % et une autre à 40 % disposent du même nombre d'heures d'interprétation. Par ailleurs, il est nécessaire de prévoir la possibilité de déposer des demandes pour cas de rigueur, tous les emplois ne nécessitant pas un effort de communication similaire. De manière générale, l'égalité effective entre les personnes sourdes et malentendantes nécessite une augmentation du montant annuel disponible pour les interprètes en langue des signes sur le lieu de travail.

Services de l'État, information et communication

L'avant-projet regroupe à l'art. 14 AP l'obligation des autorités fédérales, déjà présente dans l'actuelle LHand, de rendre leurs informations et leurs prestations de services accessibles aux personnes en situation de handicap. Il s'agit seulement d'un réaménagement des droits existants (p. 32 du rapport explicatif de la révision de la LHand).

Globalement, un renforcement massif des informations en langue des signes est nécessaire pour les rendre accessibles aux personnes sourdes et malentendantes. Les mêmes obligations s'appliquent également aux autorités cantonales qui sont liées de la même manière à l'interdiction constitutionnelle de la discrimination et aux obligations de la CDPH de l'ONU. Dans le projet de révision de la LHand, le Conseil fédéral a omis de rendre cette obligation visible pour toutes les autorités étatiques. De plus, cette disposition n'a d'utilité que si l'on s'assure que toutes les unités administratives sont informées de leurs obligations.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes se heurtent encore souvent à des barrières lorsqu'elles sont en contact avec les autorités ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Malgré l'obligation faite depuis des années aux collectivités publiques de rendre les informations et les services accessibles, les informations accessibles en langue des signes font largement défaut. Il est donc nécessaire de mentionner explicitement les langues des signes dans l'art. 14 AP afin qu'il ressorte clairement et sans équivoque de l'article que les mesures de communication nécessaires comprennent également les traductions en langue des signes. Pour la mise en œuvre effective de cette obligation, des mesures concrètes supplémentaires doivent être prises. Dans l'ensemble, un développement massif des informations en langue des signes est nécessaire. La numérisation offre justement ici une grande chance pour l'accessibilité car de nombreuses informations étatiques peuvent être consultées en ligne et mises à disposition aisément sous forme de vidéos en langue des signes. Lors de la mise en œuvre de l'accessibilité, la Confédération et les cantons doivent obligatoirement s'orienter vers la norme d'accessibilité eCH-0059 3.0 qui prévoit que les informations sur les domaines centraux de la vie et les informations sur d'autres domaines de la vie soient mises à disposition sous forme de vidéos en langue des signes. Il s'agit notamment d'informations sur la vie et la santé, sur l'exercice des droits politiques et personnels, sur la prévention de la violence et de la santé, sur l'exercice de droits et d'obligations et sur des thèmes spécifiques aux groupes cibles (p. ex. sur l'égalité ou l'AI). À cet effet, il est nécessaire de créer un site Internet accessible mettant ces informations à disposition de manière transparente et centralisée et garantissant que les personnes sourdes et malentendantes ainsi que les acteurs impliqués

(prestataires de soins, employeurs, etc.) soient informés et sensibilisés à leurs droits et obligations respectifs, notamment en ce qui concerne le financement d'interprètes en langue des signes. Pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent faire valoir leurs droits politiques, il est en outre nécessaire de mettre à disposition l'ensemble des documents de vote nationaux et cantonaux en langue des signes. Il en va de même pour les informations sur les questions de santé. Dans ce domaine, il est essentiel que les personnes sourdes et malentendantes aient accès à des thèmes de santé importants, tels que la santé sexuelle ou la prévention du tabagisme, par le biais de campagnes d'information et de sensibilisation en langue des signes (comme cela a déjà été réalisé avec les informations relatives à la pandémie de COVID-19). Afin d'assurer le développement des informations en langue des signes, des compétences en langue des signes doivent être développées de façon continue au sein de l'administration fédérale, par exemple par la mise en place d'un service de traduction en langue des signes. L'accessibilité ne peut être mise en œuvre avec succès que si toute l'administration est informée de son obligation par le biais d'une campagne de sensibilisation.

Il en va de même pour les autorités cantonales: bien que l'interdiction de discrimination inscrite dans la Constitution et la CDPH (notamment les art. 9 et 21 de la CDPH) les obligent à rendre leurs informations et leurs services accessibles aux personnes sourdes ou malentendantes, cette obligation n'est souvent pas respectée dans la pratique. Les autorités cantonales ne sont pas suffisamment sensibilisées à l'obligation de fournir des informations en langue des signes ou de faire appel à des interprètes en langue des signes. L'obligation de fournir des informations et des services accessibles, notamment en langue des signes, doit être rendue visible dans la LHand, y compris pour les autorités cantonales (p. ex. par la formulation «toutes les autorités étatiques» ou «autorités fédérales et cantonales»).

Santé

1. Financement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé

La présente révision de la LHand ne prévoit pas de disposition explicite concernant la rémunération des interprètes en langue des signes dans le cadre des services de santé. Aucune modification spécifique de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) n'est prévue à ce sujet.

Les personnes malentendantes continuent à être confrontées à des barrières d'accès aux services médicaux. En particulier, les obstacles à la communication empêchent les patients sourds et malentendants d'accéder aux soins sur un pied d'égalité. Ils sont dépendants des interprètes en langue des signes pour accéder aux services de santé. Pour cela, une base légale explicite est nécessaire au niveau fédéral afin de créer une obligation de remboursement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé, uniforme au niveau national, ainsi que des directives claires pour les prestataires de services. L'interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés, telle qu'elle est prévue dans le projet du Conseil fédéral, n'apporte sous cette forme aucune amélioration réelle pour les personnes malentendantes. Il en va de même pour l'accès aux services de santé.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes sont confrontées à d'importantes barrières de communication dans le domaine de la santé, ce qui les exclut de fait des prestations médicales de base. Une communication fonctionnelle et claire représente une condition impérative pour un traitement de qualité et un consentement éclairé. Pour garantir cela, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes en langue des signes, que ce soit lors d'exams, de thérapies ou en cas d'urgence.

Comme l'écrit également le Conseil fédéral dans son rapport sur la reconnaissance des langues des signes, le financement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé n'est pas réglé de manière claire et uniforme, tant au niveau national que cantonal, bien que l'utilité et la nécessité de services d'interprétation professionnels soient généralement reconnues ([p. 39](#)). L'obligation faite aux prestataires de services privés de proposer leurs services sans discrimination et de prendre, à cet effet, des mesures d'adaptation raisonnables pour les personnes en situation de handicap ne résout pas le manque de clarté existant concernant le financement des interprètes en langue des signes dans le domaine de la santé car, selon le Conseil fédéral, les partenaires tarifaires doivent élaborer et garantir dès aujourd'hui une réglementation uniforme de la rémunération des prestations d'interprétation ([prise de position du Conseil fédéral du 06.09.2023 concernant la motion 23.3673](#)). La pratique montre toutefois clairement que les responsabilités en la matière ne sont pas claires dans le cadre du partenariat tarifaire et que cette approche n'a pas permis d'améliorer la situation. Le corps médical et les caisses d'assurance maladie ne se sentent responsables de la prise en charge des coûts des interprètes en langue des signes. Pour que le droit des personnes sourdes et malentendantes à un accès non discriminatoire aux services de santé puisse être garanti, il est nécessaire de clarifier en détail qui est responsable du financement des interprètes en langue des signes et pour quelles prestations.

La [motion 23.3673](#) adoptée par le Conseil des États le 26.09.2023 demande, à cet effet, la création d'une base légale afin de clarifier le remboursement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé, de définir les principes de prise en charge des coûts et de développer des modèles appropriés avec les partenaires tarifaires pour assurer un remboursement uniforme. Afin d'améliorer l'égalité entre les personnes sourdes et malentendantes dans le domaine de la santé, ces exigences doivent déjà être prises en compte dans la présente révision de la LHand.

Politique

L'avant-projet de révision de la LHand ne contient aucune mesure visant à encourager la participation politique des personnes sourdes et malentendantes. Seule la loi sur les langues précise expressément que les membres de l'Assemblée fédérale peuvent également s'exprimer dans une langue des signes suisse (art. 8 al. 1bis de la LLC).

Les personnes sourdes ou malentendantes se heurtent à des obstacles considérables lorsqu'elles souhaitent s'engager en politique ou faire valoir leurs droits politiques. D'une part, il n'existe pas de prise en charge garantie des frais pour les prestations d'interprétation lors d'évènements ou d'activités politiques. D'autre part, les débats parlementaires ne sont pas non plus accessibles aux personnes handicapées faute de sous-titrage et de traduction en langue des signes. Pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent participer à la vie politique sur un pied d'égalité, il est donc nécessaire de prendre des mesures concrètes en faveur de l'égalité qui garantissent le financement d'interprètes en langue des signes ainsi que le sous-titrage et la traduction de débats parlementaires.

Motif

Pour s'engager activement en politique, par exemple dans un parti ou une association, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes en langue des signes. Toutefois, les bases légales en vigueur ne garantissent pas leur financement. Les personnes sourdes et malentendantes n'ont actuellement aucun droit légal à des prestations d'interprètes en langue des signes dans le domaine de la participation politique, ce qui rend impossible une participation politique sur un pied d'égalité et a pour conséquence que les personnes sourdes et malentendantes ne sont pas

représentées de manière adéquate en politique et ne peuvent pas y participer activement. Ce manque de représentation et de participation est également problématique d'un point de vue démocratique. Il convient donc de créer un droit légal concret à la prise en charge des frais relatifs aux prestations d'interprétation pour la participation politique des personnes sourdes et malentendantes, que ce soit pour l'engagement dans les partis et les associations politiques ou pour la participation à des manifestations et activités politiques. Pour cela, la Confédération et les cantons doivent mettre en place des mesures de soutien adéquates.

Il faut saluer l'adaptation prévue dans une loi spéciale de l'art. 8 al. 1bis de la loi sur les langues selon laquelle les députés de l'Assemblée fédérale qui utilisent une langue des signes dans leur vie quotidienne peuvent s'exprimer dans l'une des langues des signes suisses de leur choix lors des débats et des commissions.

Actuellement, les débats du Conseil national et du Conseil des États sont certes retransmis en direct sur Internet, mais ils ne sont pas accessibles aux personnes sourdes et malentendantes car ils ne sont ni sous-titrés ni traduits en langue des signes. L'initiative parlementaire 20.505 demande donc que l'accessibilité de la diffusion en direct des débats parlementaires au Conseil national et au Conseil des États soit garantie par la création de bases légales. Les personnes sourdes et malentendantes doivent ainsi pouvoir suivre les débats parlementaires grâce à des sous-titres et des traductions en langue des signes. Des obligations correspondantes doivent également être créées pour les parlements cantonaux. Il s'agit d'un prérequis indispensable pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent participer à la vie politique sur un pied d'égalité. Conformément à l'initiative parlementaire 20.505, des mesures concrètes sont nécessaires pour assurer le sous-titrage et la traduction de la diffusion en direct des débats parlementaires au niveau fédéral et cantonal.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de notre prise de position.

Sincères salutations.

Gigandet Yves
Président
Association S5



Palama Nathalie
Directrice
Association S5



Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
Per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Vernehmlassung Revision BehiG Vernehmlassungsantwort



Die Beratung für Schwerhörige und Gehörlose, kurz BFSUG, ist ein Zusammenschluss von vier Deutschschweizer Beratungsstellen. Diese sind wichtige Anlaufstellen für alle Menschen mit einer Hörbehinderung, ihre Bezugspersonen und Angehörigen. Wir bieten Dienstleistungen in unterschiedlichen Bereichen wie Arbeit, Versicherungen, Familie, Finanzen und vielem mehr. Unsere wesentlichen Ziele sind die Inklusion von Schwerhörigen und Gehörlosen in die Gesellschaft, die Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie das Informieren von Interessierten und Fachleuten.

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. Der Bericht macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in

Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebe, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die

Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen (Concluding Observations Nr. 42a),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 58b),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache (Concluding Observations Nr. 28a),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen (Concluding Observations Nr. 42c),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik (Concluding Observations Nr. 47 b).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens

zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz (Concluding Observations Nr. 42 a). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die

Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen (S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen (S. 34). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosse Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin (S. 34). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene

Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können (Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück (S. 35). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin (Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen (S. 18). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen (Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärdens- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält (Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der

Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt (S. 34). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärden- und Lautsprache (Concluding Observations Nr. 47 b). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen (S. 33). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des

Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 58 lit. b). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen (S. 48). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen (S. 41). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden (S. 41). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache (S. 48). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der

Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehabgabe schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen

einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen (Concluding Observations Nr. 19 f.).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalmes oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder

spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen (Concluding Observations Nr. 42c).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind (S. 36). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des

wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen (Concluding Observations Nr. 52 c). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von

gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art. 14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in

Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind (S. 39). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von

Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen (Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene Motion 23.3673 fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder Untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Sarah Arquint-Bangerter
Stellenleiterin
BFSUG Aargau Solothurn



Rahel Jaun
Co-Stellenleiterin
BFSUG Bern



Carlo Piconi
Stellenleiter
BFSUG Zentralschweiz



Kate Hofer
Co-Stellenleiterin
BFSUG Bern



Diana Rüegg
Stellenleiterin
BFSUG Zürich und Schaffhausen

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
Per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, 2. April 2024

Vernehmlassung Revision BehiG

Vernehmlassungsantwort

Seit 2004 bietet DIMA gehörlosen und schwerhörigen Menschen neue Möglichkeiten zu einer beruflichen und gesellschaftlichen Integration. Mit massgeschneiderten Kursen und spezifischem Unterrichtsmaterial unterstützen wir unsere Lernenden bei der Integration in den Arbeitsmarkt, mit Weiterbildungen für den Arbeitsplatz oder gehörlose und schwerhörige Migrant:innen bei der Integration in die Schweizer Gesellschaft. Zu unseren bilingualen Angeboten und Dienstleistungen gehören Kurse im Bereich „Integration Gesellschaft“, Kurse im Bereich „Integration Arbeit“, Aufbau von gehörlosengerechtem Unterrichtsmaterial, Kulturvermittlung, Schreibberatung, Gebärdensprachzertifikate und Sensibilisierung.

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur. Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die

[Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.

- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in

Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben. Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärden- in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind. Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die

deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese

Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines

flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen (S. 18). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmaßnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärdensprache und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärdensprache und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärdensprache und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt (S. 34). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass "wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärdensprache und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für

einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)). Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühr schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten

Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalmes oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch

die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf

die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art.14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur

Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind (S. 39). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von

Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der

Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Marinus Spiller".

Marinus Spiller
Präsident des DIMA-Vereins

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "V. Murk".

Véronique Murk
Stellenleiterin von DIMA



Zürich, 28. März 2024

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes BehiG; Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbund SGB-FSS

Der Schweizerische Gehörlosenbund SGB-FSS ist der nationale Dachverband der Gehörlosen- und Hörbehindertenorganisationen. Er engagiert sich für die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung und steht ein für die vollumfängliche Inklusion aller Menschen mit einer Hörbehinderung insbesondere in Bildung, Beruf, Kultur und Gesellschaft. Der Schweizerische Gehörlosenbund setzt sich dafür ein, dass die drei Landes-Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) in der Schweiz gesellschaftlich und rechtlich anerkannt werden. Damit verfolgt er die vollständige Gleichstellung und Nichtdiskriminierung von Menschen mit Hör- und Hörsehbehinderung und deren Inklusion. Die Gehörlosengemeinschaft in der Schweiz umfasst 20'000 bis 30'000 Personen. Insgesamt leben in der Schweiz über 1 Million Menschen mit einer Hörbehinderung.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren, geschätzte Lesende

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (E-BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden

und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. Der Bericht macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Förderung und Schutz der Gebärdensprachen als Aufgabe von Bund und Kantonen

Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision hat die Vorlage keine weiteren Auswirkungen auf die Kantone (S. 35).

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Querschnittsthema. Die Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordern sowohl Massnahmen des Bundes als auch der Kantone. Der Bundesrat muss die Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen in die Umsetzung der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" einbeziehen und dafür sorgen, dass Bund und Kantone ihre Verantwortlichkeiten koordiniert wahrnehmen.

Begründung

Verschiedene verfassungsrechtlicher Kompetenzgrundlagen verpflichten sowohl den Bund als auch die Kantone im Bereich der Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen Massnahmen zu ergreifen. Gemäss dem Postulatsbericht des Bundesrates zur Anerkennung der Gebärdensprachen (S. 48 f.) und dem Gutachten zur Anerkennung der Gebärdensprachen von Prof. Dr. iur. Kurt Pärli (S. 23) sind dies insbesondere:

- Die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV), welche auch als Kompetenzgrundlage für das Sprachengesetz (SpG) dient und deren Schutzbereich die Gebärdensprachen miteinschliesst.
- Die Kompetenzen von Bund und Kantonen betreffend der Förderung von Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften (Art. 70 Abs. 3 BV): Der Bericht der WBK-N zum Sprachengesetz führt zu den Verpflichtungen des Bundes in Art. 70 Abs. 3 BV Folgendes aus: "Damit erhält der Bund hauptsächlich zwei Aufgaben: Er muss einerseits direkte Massnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit in seinem Kompetenzbereich ergreifen und er kann andererseits indirekte Massnahmen vorsehen, mit dem Ziel, die Kantone in ihrem Kompetenzbereich bei der Förderung der Mehrsprachigkeit, namentlich im Bereich der obligatorischen Schule, zu unterstützen" (Bericht WBK-N zum Sprachengesetz, BBl 2006 8987).
- Das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), welches sowohl Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung als auch der Sprache verbietet.
- Der Gesetzgebungsauftrag betreffend Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Art. 8 Abs. 4 BV).
- Der Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 BV).
- Der Anspruch von Kindern auf besonderen Schutz (Art. 11 BV).
- Die Kompetenzen des Bundes zur Kulturförderung (Art. 69 Abs. 2 BV).

Es ist unerlässlich, dass die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" auch Auswirkungen auf die Kantone hat, ansonsten bleibt deren Umsetzung blosse Symbolpolitik. Die Anerkennung der Gebärdensprachen, welche als Querschnittsthema sowohl Kompetenzen des Bundes als auch der Kantone betrifft, muss als gemeinsame Verpflichtung von Bund und Kantonen angegangen werden. Es ist daher grundlegend, dass der Bund in seiner Gesetzgebung auch auf die Verpflichtungen der Kantone verweist.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen (Concluding Observations Nr. 42a),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 58b),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache (Concluding Observations Nr. 28a),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen (Concluding Observations Nr. 42c),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik (Concluding Observations Nr. 47 b).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 E-BehiG ist in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen und bedarf dringend einer Anpassung.

Die Praxis zeigt, dass die bisherige Regelung Beschwerde- und Klagelegitimation (nachstehend Verbandsbeschwerderecht) für Behindertenorganisationen im BehiG unzureichend war. Eine grundsätzliche Verbesserung des Verbandsbeschwerderecht wäre daher notwendig.

Begründung

Die Beschwerde- und Klagelegitimation (Verbandsbeschwerderecht) von Behindertenorganisationen ist ein wichtiges Mittel, um Ansprüche von Menschen mit Behinderung effektiv geltend zu machen. Der Vorschlag in Art. 9 E-BehiG würde das Verbandsbeschwerderecht der Behindertenorganisation im Ergebnis weitgehend einschränken und die Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht immerhin vorgesehenen «Beschwerderechte» (Art. 9 Abs. 3 BehiG) verunmöglichen. Es droht, dass ein unabdingbares Kontrollinstrument im Rahmen der BehiG-Umsetzung entfällt.

Zwar ist die folgende Formulierung in Art. 9 Abs. 1 E-BehiG zu begrüßen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG

verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen: So könnten mit der neuen Formulierung im E-BehiG Behindertenorganisationen sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben. Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen. Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren, reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 E-BehiG verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Er ist mit dem Begriff der Beschwerde zu ergänzen. Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 E-BehiG ist zu begrüßen. Insbesondere ist die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage zu befürworten. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität, der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz (Concluding Observations Nr. 42 a). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine

"zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern *können*. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu *verpflichtet*, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren *Verpflichtung festhalte* (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen (S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine Massnahmen zur Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache vor.

Der Bundesrat versäumt dadurch, die Grundvoraussetzung zu schaffen, welche Sprachfördermassnahmen überhaupt erst ermöglicht. Nur wenn eine genügende Anzahl an qualifiziertem Fachpersonal für Gebärdensprache vorhanden ist, lassen sich Sprachfördermassnahmen zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprache überhaupt umsetzen. Die Förderung der Ausbildung von Fachkräften in Gebärdensprache ist daher eine zwingende Voraussetzung, um die Gebärdensprachen gemäss der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" tatsächlich zu fördern. Die Notwendigkeit dieser Massnahme wird auch vom UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK betont (Concluding Observations Nr. 42a).

Begründung

Um eine Sprache erlernen, erleben und weiterentwickeln zu können, braucht es entsprechende Fachkräfte. Im Bereich der Gebärdensprache sind dies Gebärdensprachdolmetschende, Gebärdensprachlehrpersonen und Gebärdensprachübersetzende. Diese Fachkräfte sind eine notwendige Voraussetzung, um den Spracherwerb und den Gebrauch der Gebärdensprache überhaupt erst zu ermöglichen. Aktuell gibt es einen massiven Mangel an Fachkräften. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Gebärdensprachen bis in die 1990er-Jahren systematisch unterdrückt wurden und sich in den jungen Berufsfelder im Bereich der Gebärdensprache noch nicht ausreichende Ausbildungsmöglichkeiten etablieren konnten. Der Beruf der Gebärdensprachlehrperson wurde beispielsweise erst im Jahr 2021 durch das SBFJ anerkannt. Die bestehenden Barrieren für gehörlose und hörbehinderte Menschen, etwa durch fehlende Gebärdensprachdolmetschende im Gesundheitsbereich, beim Zugang zu Dienstleistungen oder die fehlende Möglichkeit, die Gebärdensprachen ab Geburt zu erlernen, können nicht gelöst werden, solange der Fachkräftemangel in Gebärdensprache nicht behoben wird. Die Ausbildung von Fachkräften in Gebärdensprache ist daher eine Grundvoraussetzung dafür, dass die erforderlichen Massnahmen zur Verbesserung der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen überhaupt umgesetzt werden können.

Gleiches gilt für die Umsetzung der in der UNO-BRK verankerten Rechte von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Daher verlangt auch der UNO-Ausschuss anlässlich der Überprüfung der UNO-BRK, dass die Schweiz die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherstellt (Concluding Observations Nr. 42a).

Bund und Kantone müssen ihre Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung wahrnehmen und die Grundlagen dafür schaffen, dass ausreichend Fachkräfte für Gebärdensprache ausgebildet werden. Dies bedeutet auch die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Ausbildung von Gebärdensprachdolmetschenden, Gebärdensprachlehrpersonen sowie Gebärdensprachübersetzenden. Entsprechend hält auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision fest, dass sich die Fördermöglichkeiten des Bundes auch auf die Ausbildung von Gebärdensprachdolmetschenden beziehen (S. 34). Um konkrete Verbesserungen zu erreichen, bedarf es der expliziten Verankerung dieser Fördermöglichkeit im Gesetz, ebenso wie weiterer konkreter Massnahmen zur Unterstützung von Fachkräften in Gebärdensprache.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen (S. 34). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin (S. 34). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können (Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück (S. 35). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärdensprache und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin (Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen (S. 18). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen (Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärdensprache und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält (Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärdensprache und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule

ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt (S. 34). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärdensprache (Concluding Observations Nr. 47 b). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen (S. 33). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale

Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 58 lit. b). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen (S. 48). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen (S. 41). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden (S. 41). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache (S. 48). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhrt. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene

Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTW) vor, die Radio- und Fernsehgebühr schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

Forschung zu Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine Massnahmen zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung zu den Gebärdensprachen vor.

Damit verkennt der Bundesrat, dass die wissenschaftliche Forschung für die effektive Förderung der Gebärdensprachen unverzichtbar ist. Die Anerkennung der Gebärdensprachen muss daher mit konkreten Massnahmen einhergehen, welche die wissenschaftliche Forschung zur Gebärdensprache fördern.

Begründung

Wie der Bundesrat im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufzeigt, erfordert eine effektive Sprachförderung auch die Förderung und Unterstützung der Forschung zur Gebärdensprache (S. 27). Die wissenschaftliche Forschung ermöglicht ein umfassendes Verständnis für die Struktur und die Entwicklung der Gebärdensprachen. Dies ist für die Förderung der Gebärdensprachen unabdingbar, da nur auf dieser Grundlage effektive Lehr- und Lernmethoden erarbeitet werden können. Die wissenschaftliche Forschung zur Gebärdensprache trägt ausserdem dazu bei, die kulturelle Bedeutung und die Entwicklungsgeschichte der Gebärdensprachen zu erfassen. Angesichts der langjährigen Unterdrückung der

Gebärdensprachen ist dies besonders bedeutsam. Insgesamt legt die wissenschaftliche Sprachforschung den Grundstein für gezielte Massnahmen zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen sowie zur Weiterentwicklung von technischen Hilfsmitteln für gehörlose und hörbehinderte Menschen (Avatare, automatische Untertitelung). Daher ist es zentral, dass der Bund die wissenschaftliche Forschung zu den Gebärdensprachen mit entsprechenden Beiträgen unterstützt.

Statistik

In der Vorlage zum revidierten BehiG ist keine Bestimmung zur Erhebung statistischer Daten vorgesehen.

Die Schweiz ist durch die UNO-BRK verpflichtet, aussagekräftige statistische Angaben und Forschungsdaten über Menschen mit einer Hörbehinderung zu sammeln, welche die Erarbeitung geeigneter Massnahmen zur Umsetzung der UNO-BRK erlauben. Der Bund muss diese Verpflichtung mit der Erhebung entsprechender Daten wahrnehmen.

Begründung

Anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Umsetzung der UNO-BRK kritisierte der UNO-Ausschuss die mangelhaften Instrumente zur Erhebung von statistischen Daten über Menschen mit Behinderungen in der Schweiz. Er fordert die Schweiz dazu auf, Daten über die Situation von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu sammeln, zu analysieren und zu verbreiten sowie eine unabhängige Forschung in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen zu fördern (Concluding Observations Nr. 60). Für die Ausarbeitung von gezielten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen ist es daher grundlegend, dass das Bundesamt für Statistik seine Verpflichtungen wahrnimmt und statistische Daten zur Gebärdensprache und zur Gehörlosigkeit erhebt und auswertet.

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Verhältnismässigkeit

Mit der vorliegenden BehiG-Revision soll die Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung insbesondere dadurch verbessert werden, dass private Dienstleistungsanbieter und Arbeitgebende zur Ergreifung von angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Anpassungsmassnahmen am Arbeitsplatz können gemäss erläuterndem Bericht etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des

Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position bedeuten (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen oder am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhllampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Der Bundesrat schliesst damit gehörlose und hörbehinderte Menschen systematisch und strukturell von den geplanten Verbesserungen bei der Gleichstellung im Arbeits- und Dienstleistungsbereich aus.

Bei der Beurteilung der "angemessenen Vorkehrungen" sieht das revidierte BehiG einen neuen Artikel vor (Art. 12a E-BehiG). Die Bestimmung nennt als Kriterien, welche bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden müssen, ausschliesslich die Interessen der privaten Dienstleistungserbringer oder Arbeitgeber. Ausser Acht gelassen werden dabei systematisch die Interessen von Menschen mit Behinderungen, etwa wie zentral die Inanspruchnahme einer bestimmten Dienstleistung für sie ist (insbesondere im Hinblick auf die Ausübung von Grundrechten). Ausserdem schafft die Bestimmung keine Klärung, was unter "angemessenen Vorkehrungen" mit Blick auf die Benachteiligungen von Menschen mit einer Hörbehinderung und die Finanzierung von Gebärdens- und Schriftdolmetschenden zu verstehen ist.

Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter und private Arbeitgebende ist ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen im Bereich der Dolmetschfinanzierung somit wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdenssprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien in einem eigenen Gebärdenssprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen sicherstellen.

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdenssprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen (Concluding Observations Nr. 19 f.).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalmes oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen (Concluding Observations Nr. 42c).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind (S. 36). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen (Concluding Observations Nr. 52 c). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes

für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

2. Berufsbildung

Der Bundesrat sieht in der Revision des BehiG keine Änderungen vor, welche den Zugang zur Berufsbildung von gehörlosen und hörbehinderten Personen verbessern. Insbesondere sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG vorgesehen.

Um die Chancengleichheit von gehörlosen und hörbehinderten Personen im Bereich der Berufsbildung zu fördern, bedarf es jedoch konkreter Massnahmen. Der Zugang zu beruflichen Ausbildungen muss insbesondere durch die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden verbessert werden. Hierfür bedarf es spezialgesetzliche Anpassungen im IVG, welche mit der vorgeschlagenen BehiG-Revision ausser Acht gelassen werden.

Begründung

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen hält fest, dass gehörlose Jugendliche bereits bei der Berufswahl mit Hürden konfrontiert sind, etwa weil ihre Berufswünsche nicht genügend ernst genommen werden oder ihr Potenzial unterschätzt wird (S. 36). Zudem ist die Kostenübernahme der in der Ausbildung anfallenden Kosten für Gebärdensprachdolmetschende häufig nicht sichergestellt. Dies zeigt, dass die geltenden Bestimmungen im IVG nicht ausreichend sind, um gehörlosen und hörbehinderten Menschen einen gleichberechtigten Zugang zur beruflichen Ausbildung zu garantieren. Es bedarf daher konkreter Anpassungen im IVG, welche die Finanzierung von sämtlichen im Rahmen der beruflichen Ausbildung anfallenden Kosten von Gebärdensprachdolmetschenden sicherstellen (Berufsschule, Vorlesungen, ÜK, obligatorische Praktika, Schnupperlehren). Auch bei Weiterbildungen muss die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden immer dann garantiert sein, wenn eine gehörlose oder hörbehinderte Person die erforderlichen Ausbildungsvoraussetzungen erfüllt. Ausserdem gibt es derzeit

keinen flächendeckenden Zugang zu spezialisierten Berufsfachschulen für gehörlose und hörbehinderte Lernende. Ein gleichberechtigter Zugang zur Berufsbildung erfordert spezialisierte Berufsfachschulen mit einem bilingualen Bildungsangebot in allen drei Sprachregionen.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art.14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen

innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind (S. 39). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche

Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen (Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene Motion 23.3673 fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

2. Sensibilisierung des Gesundheitspersonals

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine spezifischen Massnahmen zur Sensibilisierung des Gesundheitspersonals im Umgang mit gehörlosen und hörbehinderten Menschen vor.

Um Diskriminierungen von Menschen mit einer Hörbehinderung bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen entgegenzuwirken, bedarf es gezielter Massnahmen zur Sensibilisierung des Gesundheitspersonals zur Kommunikation mit Menschen mit einer Hörbehinderung.

Begründung

Wie der Bundesrat im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, machen gehörlose und hörbehinderte Menschen immer wieder die Erfahrung, dass Leistungserbringende und Gesundheitsfachleute nicht optimal auf ihre Bedürfnisse vorbereitet und eingerichtet sind. Vielfach fehlt es an Wissen und Sensibilität oder wichtige Informationen sind nicht barrierefrei zugänglich (S. 39). Das Thema der "barrierefreien Kommunikation" muss daher in die Ausbildung von medizinischem Personal aufgenommen werden. Zudem müssen Gesundheitsfachleute regelmässig im Umgang mit spezifischen Kommunikationsbedürfnissen von Menschen mit einer Hörbehinderung geschult werden.

3. Notruf

Der Entwurf zum revidierten BehiG sieht keine Massnahmen betreffend eines durchgängig zur Verfügung stehenden Notrufs vor. Es sind im Rahmen der vorliegenden Revision auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Fernmeldegesetz (FMG) vorgesehen.

Gehörlose und hörbehinderte Menschen müssen, wie hörende Menschen die Möglichkeit haben, rund um die Uhr eine Notrufzentrale direkt nach dem Prinzip der Total Conversation (Bild, Video, Audio) zu erreichen. Um dies zu gewährleisten, sind konkrete Massnahmen erforderlich. Die sechs gleichlautenden Motionen zur Digitalisierung und Weiterentwicklung der Schweizer Notrufe (21.3063, 21.3064, 21.3065, 21.3066, 21.3067, 21.3068) müssen daher zeitnah und vollständig umgesetzt werden.

Begründung

Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit faktisch keinen Zugang zu Notrufdiensten. Die Alarmierung im Notfall funktioniert heute in der Schweiz ausschliesslich telefonisch über die offiziellen Notrufnummern. Damit sind die bestehenden Notrufe für gehörlose und hörbehinderte Menschen nicht, beziehungsweise nur eingeschränkt, nutzbar. In einem Notfall können Sekunden über Leben und Tod entscheiden. Deshalb ist es essenziell, dass auch Menschen mit einer Hörbehinderung so schnell wie möglich Zugang zu einem barrierefreien Schweizer Notrufsystem erhalten.

Die sechs gleichlautenden Motionen zur Digitalisierung und Weiterentwicklung der Schweizer Notrufe vom 3. März 2021 (21.3063, 21.3064, 21.3065, 21.3066, 21.3067, 21.3068) fordern vom Bundesrat, die Notrufe in der Schweiz barrierefrei zu gestalten. Damit Menschen mit einer Hörbehinderung so rasch wie möglich die Möglichkeit erhalten, eine Notrufzentrale rund um die Uhr nach dem Prinzip der Total Conversation (Bild, Video, Audio) zu erreichen, müssen die oben erwähnten Motionen zeitnah und vollständig umgesetzt werden und entsprechende gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Diese Forderungen müssen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1 bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder Untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Kultur

Die BehiG-Revision sieht keine Massnahmen zur Förderung der kulturellen Teilhabe von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vor, weder im BehiG noch anhand spezialgesetzlicher Anpassungen im Kulturförderungsgesetz (KFG). Insbesondere fehlen konkrete Bestimmungen betreffend der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Das in Art. 6 E-BehiG vorgesehene Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter bringt in dieser Form für gehörlose und hörbehinderte Menschen keinen Nutzen.

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Zugang zu kulturellen Veranstaltungen mangels Untertitelung oder Übersetzung in Gebärdensprache regelmässig auf Barrieren. Damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am kulturellen Leben teilhaben können, ist ein rechtlicher Anspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden für kulturelle Veranstaltungen unabdingbar. Ausserdem bedarf es einer umfassenden Strategie für eine inklusive Kulturförderung von Bund und Kantonen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind von kulturellen Angeboten häufig ausgeschlossen. Theater, Konzerte oder Kinobesuche sind für sie mangels Übersetzung in Gebärdensprache oder Untertitelung in der Originalsprache nicht möglich.

Das in Art. 6 E-BehiG vorgesehene Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, worunter auch private Kulturveranstalter fallen, bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserungen. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung bei der kulturellen Teilhabe insbesondere auf Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und ohne begleitende Unterstützungsmassnahmen durch den Bund wirkungslos bleibt.

Nur eine garantierte Kostenübernahme von Dolmetschleistungen in Gebärdensprache verbessert für Menschen mit einer Hörbehinderung den Zugang zu kulturellen Veranstaltungen. Hierfür bedarf es einen konkreten Rechtsanspruch, welcher die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden für das gehörlose

und hörbehinderte Publikum von kulturellen Veranstaltungen sicherstellt und entsprechende staatliche Beiträge für dessen Finanzierung. Zudem ist für einen gleichberechtigten Zugang zu Kinofilmen erforderlich, dass die Filme in der Originalsprache Untertitelt werden. Dies muss insbesondere bei staatlich subventionierten Filmen sichergestellt werden. Schliesslich bedarf es der Erarbeitung einer umfassenden Strategie für eine inklusive Kulturförderung unter Einbezug der Kantone.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS



Regula Perrolaz
Präsidentin
Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS



Dr. sc. med. Tatjana Binggeli
Geschäftsführerin
Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS



André Marty
Verantwortlicher Public Affairs
Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS



Yalan Reber
Rechtsdienst
Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS



Général-Guisan 117
1009 Pully

Madame Elisabeth Baume-Schneider
Conseillère fédérale
Département fédéral de l'intérieur
Inselgasse 1
CH-3000 Berne

Et par courriel à :
ebgb@gs-edi.admin.ch

Pully, le 3 avril 2024

Réponse à la consultation sur la révision partielle de la loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand)

Madame la Conseillère fédérale,

Le 8 décembre 2023, vous avez ouvert la procédure de consultation sur la révision partielle de la loi mentionnée en titre (loi sur l'égalité pour les handicapés; LHand). **Nous rejoignons pour l'essentiel la prise de position d'Agile, hormis sur les éléments relatifs à la langue des signes.**

Nous souhaitons également attirer votre attention sur des éléments cruciaux pour les personnes malentendantes et pour notre fondation : vous les trouverez dans l'introduction ci-après, ainsi qu'au chapitre V. (financement).

Introduction / Position de FoRom écoute en faveur des personnes malentendantes

FoRom écoute est une organisation cadre, faitière pour les personnes malentendantes de toute la Suisse romande. Depuis plus de 20 ans, nous défendons leurs intérêts et luttons contre leur isolement.

Nos prestations, telles que les cours de lecture labiale, les conseils spécialisés ou les activités destinées à améliorer l'accès aux appareils auditifs, sont d'intérêt public général. Elles relèvent en partie de l'article 74 LAI. Pourtant, notre capacité à délivrer ces prestations est essentiellement soumise au caractère aléatoire des dons privés.

En effet, nous ne bénéficions d'aucune subvention de l'OFAS et seulement de participations financières très limitées des cantons et des communes. Malgré les efforts que nous avons déployés, la conclusion d'un nouveau contrat de prestations entre l'OFAS et FoRom écoute n'a pas pu se concrétiser en 2024. Nos activités et la survie de la fondation elle-même sont donc en péril.

- Nous demandons que les malentendants, ainsi que la faitière qui les défend et les soutient, ne soient pas oubliés par les autorités.
- Nous demandons également que les autorités n'assimilent pas les personnes malentendantes aux personnes sourdes.

Le lobby en faveur des sourds-signeurs est en effet très puissant et nous en constatons les conséquences dans nos relations avec les autorités publiques. Ce lobby, s'il est important pour les sourds-signeurs, ne doit pas occulter la nécessité de considérer pleinement les personnes souffrant d'autres handicaps auditifs, qui sont plus nombreuses et avec des besoins et des aspirations différents.

Nous insistons à ce propos sur le fait que les malentendants ne se confondent pas avec les sourds-signeurs, ni en termes de handicap, ni en termes de proportion au sein de la population. En Suisse, on compte 1 million de malentendants pour 8'000 sourds-signeurs. C'est donc environ 10% de la population qui est concernée, et pour laquelle il est crucial de favoriser l'insertion et l'inclusion dans toutes les sphères de la vie.

I. Remarques générales / notre action en Suisse Romande

Depuis **plus de 20 ans**, FoRom écoute s'engage en faveur de l'égalité et de l'inclusion des personnes en situation de handicap, en lien avec la malaudition en Suisse romande, ainsi que pour lutter contre les nombreuses inégalités et discriminations dont elles font l'objet. La Loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand), entrée en vigueur en 2004, et la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), ratifiée dix ans plus tard, nous ont fait espérer des progrès significatifs et rapides. Or à ce jour, les changements attendus par les personnes vivant avec un handicap ne sont guère perceptibles. En 2022, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU y fait également référence dans ses Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse. Le rapport fait notamment état de la nécessité d'agir dans tous les domaines de la vie des personnes en situation de handicap.

L'égalité concrète est donc loin d'être atteinte. Pour de nombreuses personnes en situation de handicap, il n'est toujours pas possible de vivre de manière autonome dans une société inclusive ou de participer pleinement et concrètement à la société.

Nous attendions donc de la révision partielle de la LHand des améliorations fondamentales en vue de renforcer les droits des personnes avec handicap. Cet espoir est malheureusement évanoui par le projet de loi gouvernemental. La révision proposée prévoit certes quelques améliorations ponctuelles: ainsi, la protection contre la discrimination des personnes avec handicap dans les rapports de travail privés et pour les prestations fournies au public par des particuliers doit être renforcée. Mais la révision de la loi ne changera pas grand-chose au quotidien des personnes vivant avec un handicap; leur situation pourrait même se dégrader en matière juridique.

Il est particulièrement choquant que le Conseil fédéral tienne si peu compte des engagements essentiels de la Suisse en matière d'égalité et d'inclusion des personnes en situation de handicap. Il s'agit notamment d'obligations découlant d'accords internationaux, en particulier la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. Le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU a notamment critiqué le manque de conformité des bases juridiques suisses à la CDPH et recommande expressément à la Suisse de procéder à une

harmonisation dans ce sens¹. L'Agenda 2030 (notamment l'objectif 10) n'est pas pris en compte, pas plus que les obligations liées aux langues des signes, qui sont pourtant inscrites dans la Constitution fédérale suisse, dans d'autres bases légales ou dans un mandat confié par le Parlement.

Demandes

FoRom écoute demande que le projet de loi soit entièrement revu et complété sur le plan conceptuel et en conformité avec la CDPH et d'autres droits humains fondamentaux, en collaboration avec toutes les actrices et tous les acteurs concerné-es, y compris les organisations de personnes en situation de handicap. Compte tenu de la complexité d'une telle révision, il est essentiel de lui consacrer le temps nécessaire.

Comme le mentionne Inclusion Handicap dans sa prise de position, des adaptations d'autres textes législatifs importants pour la participation et l'inclusion des personnes en situation de handicap doivent également être envisagées (notamment la LAI et la LIPPI). La protection des droits humains et fondamentaux des personnes handicapées dans les différents domaines de la vie restera largement inopérante sans ce lien et sans cette approche transversale.

Il convient également de tenir compte de l'actualité politique : en automne 2024, l'initiative pour l'inclusion sera probablement déposée. Elle demande un renforcement des droits des personnes handicapées via une adaptation de l'art. 8 Cst. Le présent avant-projet de LHand ne constitue en aucun cas une alternative efficace à cette initiative.

II. Remarques sur les différents articles

Nous abordons ci-après brièvement certains articles pour lesquels une adaptation est selon nous particulièrement nécessaire. Comme mentionné plus haut, nous estimons toutefois qu'il est urgent de procéder à une révision conceptuelle de fond du projet afin d'améliorer la réalité de vie des personnes en situation de handicap de manière tangible.

1. Objectif (art. 1)

En ratifiant la CDPH, la Suisse s'est engagée à «promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque» (art 1 CDPH). Selon l'art. 1, al. 2 de l'avant-projet (AP) de révision partielle de la LHand tel que mis en consultation, le but de la loi doit cependant rester limité en premier lieu à certains domaines de la vie. En plus des domaines mentionnés jusqu'à présent dans la LHand, dans lesquels la participation doit être facilitée (entretien des contacts sociaux, formation de base et continue ainsi qu'activité professionnelle), le libre choix du mode de logement et l'accès aux prestations de services sont certes désormais expressément mentionnés. La sélection des nouveaux domaines à mentionner n'est toutefois pas explicite. En outre, comme nous l'expliquons dans la partie IV, la manière dont la LHand contribuerait concrètement à permettre effectivement aux personnes en situation de handicap de choisir librement leur mode d'habitat n'est pas claire non plus.

Parallèlement, l'article sur le but de la loi ne contient pas de référence fondamentale à la réalisation des droits humains et fondamentaux des personnes en situation de handicap.

¹ Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, chiffres 7 et 8.

Demandes

FoRom écoute demande que l'objectif de la LHand soit formulé de manière conforme à la CDPH (art. 1 AP-LHand). La LHand vise à promouvoir l'égalité en droit et en fait des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, ainsi que leur participation et leur inclusion dans la société. Elle doit garantir aux personnes handicapées un mode de vie autodéterminé et les protéger contre toute inégalité dans l'exercice de leurs droits humains et fondamentaux en raison de leur handicap (voir par exemple le § 1 de la loi sur les droits des personnes handicapées du canton de Bâle-Ville, en allemand uniquement).

En outre, nous demandons une concrétisation de l'objet de la loi (voir à ce sujet la proposition dans la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 7, brèves remarques sur l'art. 1).

2. Concepts «personnes handicapées», «discrimination» et «inégalité» (art. 2, 6 et 6a)

Personnes handicapées

Selon l'AP-LHand, la notion de «personnes handicapées» doit être adaptée (Art. 2, al. 1). Nous saluons en principe cette adaptation. Nous soulignons toutefois, à l'instar d'Inclusion Handicap dans sa prise de position, qu'il est difficile de comprendre comment les notions de «handicap intellectuel» (nouvellement ajoutée) et de «handicap mental» (inchangée), entre autres, sont différenciées (comme dans la version allemande).

Le message relatif au projet de LHand doit en outre préciser que les frontières entre les différentes catégories de handicaps sont floues. Ainsi, au-delà de la question de savoir si elles sont plutôt de nature physique, psychique ou sensorielle, des conditions telles que l'autisme ou la dyslexie sont clairement des handicaps au sens de la LHand. En outre, le message devrait préciser que la question de l'origine du handicap – par exemple naissance, prédisposition génétique ou accident – n'est pas pertinente pour le définir selon la LHand. La notion englobe donc notamment les personnes en situation de handicap dû à l'âge.

«Discrimination» et «inégalité»

Les modifications proposées ne permettent pas d'améliorer la protection contre la discrimination des personnes en situation de handicap. D'une part, cette protection ne doit s'appliquer qu'au cas par cas (il manque des obligations concrètes de droit objectif et des instruments d'application) et le droit de recours des associations ne doit plus pouvoir être invoqué qu'en cas d'atteinte à la personnalité (voir chapitres 3 et 4 ci-dessous). D'autre part, la notion de «discrimination» et celle d'«inégalité» doivent être contenues dans la loi, mais la délimitation des deux notions n'est pas clarifiée et la notion de «discrimination» n'y est définie seulement au niveau de l'ordonnance². La définition de la notion de «discrimination» au niveau de l'ordonnance s'écarte en outre de manière décisive de la notion constitutionnelle de ce terme, ainsi que de sa notion au sens de l'art. 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Il en résulte une loi confuse qui n'offre pas la clarté requise aux personnes en quête de droit, ainsi qu'aux autorités et aux tribunaux chargés de la faire appliquer. Comme le constate Inclusion Handicap dans sa prise de position, tant la jurisprudence relative à l'art. 8 al. 2 Cst. que la LHand restent largement en deçà des exigences de la CDPH. Le Tribunal fédéral constate entre autres que l'art. 8 al. 2 Cst. ne contient pas de droit à l'établissement d'une égalité de fait. La notion de discrimination est interprétée de manière très restrictive par le Tribunal fédéral. Une personne qui se plaint d'une discrimination ne peut pas exiger que celle-ci ne se produise pas ou qu'elle soit éliminée par des aménagements raisonnables. Ces restrictions ne sont pas compatibles avec les art. 2, 5 et 9 de la CDPH.

² Art. 2 let. d OHand: «discrimination (art. 6 et 8, al. 3, LHand): toute différence de traitement particulièrement marquée et gravement inégalitaire qui a pour intention ou pour conséquence de déprécier une personne handicapée ou de la marginaliser.»

Tant qu'aucune discrimination ne peut être constatée sur la base d'une interprétation restrictive de du terme, aucun droit correspondant ne peut être fondé. C'est ce que montre clairement le fait que, vingt ans après l'entrée en vigueur de la LHand, aucune pratique n'a pu s'établir pour protéger effectivement contre la discrimination dans le cadre des prestations de services fournies par des particuliers. Les adaptations prévues par le Conseil fédéral sont en principe bienvenues (extension du champ d'application à l'art. 3, let. g, et des droits juridiques à l'art. 8, al. 3 et 8a, al. 1), mais resteront hélas lettre morte.

Propositions d'adaptation

FoRom écoute soutient les demandes et propositions d'adaptation de l'art. 2 AP-LHand formulées dans la prise de position d'Inclusion Handicap:

Art. 2, al. 1:

Est considérée comme une personne handicapée au sens de la présente loi toute personne présentant une incapacité physique, mentale, psychique, intellectuelle ou sensorielle présumée durable, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

En ce qui concerne les notions de «discrimination» et d'«inégalité», nous plaidons en particulier pour la variante 1 proposée par Inclusion Handicap, dans laquelle la notion de «discrimination» serait supprimée et où seule la notion d'«inégalité» serait utilisée, laquelle doit être conforme à la CDPH (art. 2, al. 3 et art. 5). Il convient donc de renoncer à utiliser en parallèle les termes «inégalité» et «discrimination».

Si cette proposition n'est pas retenue et que le terme «discrimination» continue d'être utilisé, il doit être défini précisément dans la LHand (c'est-à-dire au niveau de la loi) conformément au sens de la CDPH (art. 2 al. 3).

Ces adaptations sont urgentes afin que la loi gagne en clarté, que la sécurité juridique soit renforcée et que la protection soit étendue dans les rapports juridiques de droit privé.

3. Aménagements raisonnables (art. 2, 6, 6a et 12a) et proportionnalité (art. 11 et 12)

Selon la proposition du Conseil fédéral, les inégalités envers les personnes handicapées doivent notamment être «prévenues, réduites ou éliminées» dans la mesure où les prestataires de services privés et les employeurs doivent prendre des «mesures d'aménagement raisonnables» (art. 6 et 6a AP-LHand). Il entend par là «des modifications et des adaptations nécessaires et appropriées qui ne constituent pas une charge déraisonnable» (art. 2, al. 6 AP-LHand). Le principe de proportionnalité s'applique: un tribunal qui doit juger si une inégalité doit être éliminée ou non évalue le rapport entre l'utilité escomptée pour les personnes avec handicap et les intérêts économiques, respectivement les dépenses pour les entreprises, les intérêts de la protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine ou les préoccupations en matière de sécurité (art. 11, al. 1 LHand).

Le nouvel article 12a prévu par le Conseil fédéral précise que le tribunal doit avant tout tenir compte, lors de sa pesée d'intérêts, de critères concernant l'entreprise (entre autres sa taille et ses capacités financières). Il s'agit en outre de tenir compte des droits et libertés de tiers. Il n'est pas fait mention des intérêts spécifiques des personnes en situation de handicap ni de la question de savoir si le refus de procéder à des aménagements raisonnables constitue une violation des droits humains et fondamentaux. Lorsque les personnes handicapées ont besoin de prestations sur la durée pour participer à la société sur un pied d'égalité avec les autres et qu'elles ne peuvent pas bénéficier de prestations des assurances sociales ou d'autres prestations ou que celles-ci sont insuffisantes, ou

lorsque des investissements importants sont nécessaires à cet effet,³ la pesée des intérêts telle que l'envisage le Conseil fédéral serait le plus souvent défavorable aux personnes concernées en raison des coûts engendrés. En raison de l'absence de concrétisation d'obligations juridiques objectives et d'instruments de mise en œuvre, les réglementations prévues ne peuvent guère constituer une incitation à ce que, par exemple, les environnements de travail soient aménagés de manière inclusive à long terme, et pas seulement au cas par cas comme le propose le gouvernement dans son rapport explicatif (p. 12).

Demandes

FoRom écoute demande de ne pas multiplier inutilement les ancrages du principe de proportionnalité.

Nous considérons en outre comme essentiel que les tribunaux, lors de l'évaluation de la proportionnalité (art. 11 et 12) ou de la pesée des intérêts selon le nouvel art. 12a sur les «aménagements raisonnables», tiennent également compte des intérêts spécifiques des personnes handicapées de manière globale et sur la base de la CDPH⁴ (voir par exemple la loi sur les droits des personnes en situation de handicap du canton de Bâle-Ville, § 7, en allemand).

Il convient en outre d'ajouter que les mesures et les planifications (réalisées ou non) des collectivités publiques et des acteurs privés visant à protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations doivent également être prises en compte dans la pesée des intérêts. Cela permet d'éviter que des années après l'entrée en vigueur d'une loi, il soit possible d'argumenter sur des coûts trop élevés dans le but de les empêcher (voir Transports publics et construction), alors qu'une prise en compte précoce de l'accessibilité dans les processus permet d'éviter des adaptations ultérieures coûteuses (voir également la prise de position d'Inclusion Handicap à ce sujet).

Il convient également d'examiner la disponibilité de fonds publics ou de possibilités de soutien pour compenser les coûts jugés disproportionnés, mais qui doivent être supportés d'un point de vue objectif et juridique⁵.

Si la notion de discrimination est maintenue (voir chapitre 2 ci-dessus), il convient d'ajouter une deuxième phrase à l'art. 6, al. 2 et 6a, al. 2: «Le refus de prendre des mesures d'aménagement raisonnables constitue une discrimination au sens de l'al. 1». De même, à l'art. 6, al. 3, AP-LHand, le rapport avec l'al. 1 devrait apparaître expressément dans le texte – par exemple en ajoutant la phrase suivante à la première phrase: «Les prestations de services qu'ils proposent sous une forme numérique doivent être conformes aux normes informatiques internationales et nationales pour ce qui est de l'accessibilité aux personnes handicapées, faute de quoi cela constitue une discrimination en vertu de l'al. 1».

4. Droit de recours et d'action en justice (art. 9)

L'évaluation de la LHand réalisée en 2015 a notamment montré que, malgré la gratuité de la procédure, l'accès à la justice pour les personnes concernées était difficile et les instruments d'application faibles⁶. De plus, le droit d'action et de recours des associations, qui devrait alléger cette situation, ne s'applique pas à tous les domaines

³ Par exemple, pour une offre d'interprétation en langue des signes au travail ou lors d'activités politiques, pour des dispositifs d'écoute dans les bâtiments publics, pour des traductions en langage simplifié, pour des programmes d'emploi accompagné et de scolarité accompagnée, pour des offres de soutien au logement ambulatoire, etc.

⁴ Voir aussi l'art. 2 de la CDPH: celle-ci définit la discrimination fondée sur le handicap comme «toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres. Elle comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable.»

⁵ Voir par exemple la directive européenne sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (préambule, n° 21).

⁶ Egger et al., 2015, pp. 383-384 (en allemand uniquement).

de la LHand. Certes, selon la proposition du Conseil fédéral, il doit être étendu au domaine du travail. Mais en ce qui concerne la qualité pour recourir et la qualité pour agir des organisations de personnes handicapées (art. 9 AP-LHand), le Conseil fédéral envisage toutefois de réduire les motifs de recours aux constellations dans lesquelles la personnalité des personnes handicapées est atteinte. Or, dans le contexte des transports publics, de la construction ou des services, ce n'est pratiquement jamais le cas. Les organisations de personnes handicapées ne pourraient donc pratiquement plus déposer de recours, même en cas de violation manifeste des prescriptions techniques relatives à l'accessibilité des constructions ou des prestations numériques, ce qui supprimerait un instrument de contrôle indispensable et éprouvé de la mise en œuvre de la LHand.

Demande

La formulation proposée de l'art. 9 LHand doit être adaptée de toute urgence. Avant tout, il faut absolument rejeter à l'al. 1 la formulation «agir pour faire valoir une atteinte» (en allemand: «*Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen*»). Il est incompréhensible que le droit de recours des associations soit limité aux atteintes à la personnalité (pour les détails et les propositions d'adaptation, voir la prise de position d'Inclusion Handicap, chapitre 4.5)

5. Implication des personnes en situation de handicap (art. 5, al. 1bis)

En ratifiant la CDPH, la Suisse s'est engagée à consulter et à impliquer activement les personnes en situation de handicap, par le biais des organisations qui les représentent, dans l'élaboration et la mise en œuvre, entre autres, de la législation et dans d'autres processus décisionnels, en particulier sur les questions qui les concernent directement (voir préambule, let. o) et art. 4 (3) de la CDPH). Le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU rappelle également cette obligation. Il critique le fait que «que les personnes handicapées ne participent guère, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, dont diverses organisations de personnes handicapées, à la prise de décisions sur les lois, politiques et programmes (...)» et recommande de renforcer les mécanismes aux niveaux fédéral, cantonal et communal, afin de garantir que les organisations de personnes handicapées, quel que soit leur type, soient «consultées au sujet des lois et politiques visant à mettre en œuvre la Convention et à atteindre les objectifs de développement durable⁷». Les organisations de personnes handicapées devraient être systématiquement et ouvertement contactées, consultées et impliquées suffisamment tôt⁸.

Dans ce contexte, nous ne comprenons pas que la Confédération ait renoncé à associer les organisations de personnes handicapées, au vu de leur expertise et de leurs demandes spécifiques, au développement de l'une des plus importantes lois les concernant⁹. Une procédure de consultation ne remplit pas l'obligation inscrite dans la CDPH. Certes, la procédure de consultation est un instrument d'implication de la société civile éprouvé. Mais elle intervient à un moment où le projet législatif est déjà si avancé que des adaptations de fond ne peuvent être effectuées sans générer d'importants retards.

Certes, dans le cadre de la présente révision, certain-es représentant-es d'organisations de personnes handicapées (dont FoRom écoute) ont été entendu-es lors d'une soi-disant analyse d'impact de la réglementation, pour laquelle un bureau externe (BSS) a été mandaté. Mais à ce stade, les aspects de la LHand qui devaient être adaptés avaient déjà été définis par le Conseil fédéral (travail, accès aux services et langues des signes)¹⁰. Il ne peut donc pas s'agir d'une implication dans les processus décisionnels législatifs.

⁷ Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, n° 9 et n° 10.

⁸ Observation générale n° 7, note 39.

⁹ Et ce, bien que les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, du Valais et de Genève aient déjà fait des expériences de ce type et qu'il existe des exemples de bonnes pratiques sur lesquelles on aurait pu s'appuyer pour l'élaboration du présent AP-LHand.

¹⁰ Voir Liechti et al., 2023, p. 11 (en allemand uniquement).

Dans la révision partielle de la LHand, le Conseil fédéral prévoit à l'art. 5 un nouvel al. 1^{bis} qui contraint la Confédération et les cantons à associer de manière appropriée les personnes en situation de handicap à l'élaboration des mesures. Nous saluons en principe cette inscription dans la loi de l'obligation d'associer les personnes en situation de handicap. Il ne ressort toutefois pas clairement de la proposition d'article quels sont les processus pour lesquels cette implication est prévue et comment elle doit être aménagée. Il manque notamment des indications essentielles sur les exigences posées par la CDPH pour une telle intégration.

Demandes

L'art. 5a, al. 2 LHand doit formuler de manière plus concrète et contraignante la manière dont les personnes handicapées doivent être impliquées par le biais des organisations qui les représentent et les exigences auxquelles cette implication doit répondre. Nous recommandons de reprendre la formulation de la proposition d'adaptation figurant dans la prise de position d'Inclusion Handicap (chap. 7, brève remarque sur l'art. 5).

Les art. 4 (3) et 33 (3) de la CDPH ainsi que de l'Observation générale n° 7 (2018) sur la participation des personnes handicapées doivent être respectés. Les États parties doivent notamment veiller à ce que les personnes handicapées «ne soient pas seulement consultées comme une simple formalité, ou de manière purement symbolique. Ils doivent prendre en compte les résultats de ces consultations et les inclure dans les processus décisionnels»¹¹.

Dans le prolongement de l'évaluation de 2015, nous recommandons en outre la création d'une commission fédérale extraparlamentaire pour l'égalité des personnes handicapées, dotée d'une représentation adéquate des personnes directement concernées, afin de développer la politique du handicap de manière collaborative¹² (telles les commissions fédérales pour les questions féminines ou contre le racisme).

FoRom écoute considère essentiel que les voix des quelque 1,7 million de personnes handicapées vivant actuellement en Suisse soient intégrées à un stade précoce dans les processus décisionnels, notamment par le biais de leurs organisations, et que la diversité des handicaps soit prise en compte. D'une manière générale, la participation des personnes en situation de handicap doit être davantage ancrée structurellement au niveau administratif. Elles doivent pouvoir faire valoir leur expertise, qu'on appelle expertise de terrain: celle-ci est essentielle pour que la Suisse réussisse à mettre en œuvre les dispositions centrales de la CDPH et conférer la légitimité nécessaire aux projets de loi ainsi qu'aux autres documents et mesures administratifs.

6. Travail, prestations de services, formation et construction (art. 8a, art. 6, al. 3, art. 20, art. 3)

Comme nous le verrons dans la partie IV (chapitre 8), des dispositions fondamentales manquent pour différents domaines (de vie), notamment le travail, le logement, les prestations de service, la formation, les transports publics ainsi que les constructions et installations.

Demandes

En ce qui concerne les adaptations d'articles actuels ou prévus dans le présent projet de loi, nous nous rallions aux propositions d'adaptation d'Inclusion Handicap (voir les remarques brèves correspondantes au chapitre 7). Nous soutenons en particulier les revendications relatives aux droits dans les rapports de travail (art. 8a), aux prestations fournies sous forme numérique (art. 6, al. 3) et à l'enseignement supérieur (art. 20).

¹¹ Voir l'Observation générale n° 7, n° 48).

¹² Egger et al., 2015, p. 383.

En ce qui concerne le champ d'application de la LHand (art. 3 LHand) dans le domaine de la construction, nous demandons son extension aux constructions et installations existantes, indépendamment d'une transformation ou d'une rénovation, aux bâtiments d'habitation à partir de 4 logements et aux locaux de plus de 25 places de travail ou dont la surface dépasse 500m².

III. Langues des signes

Concernant la reconnaissance, la promotion et la protection des langues des signes, comme mentionné dans notre préambule, nous nous dissocions de la prise de position de la Fédération suisse des sourds (FSS), que nous ne soutenons pas dans son intégralité, en ce sens que nous estimons que les sourds signeurs, à hauteur de 8000 environ en Suisse, constituent une minorité parmi les handicapés et que d'autres priorités devraient être prises en considération pour les handicapés en général et les malentendants qui représentent environ 1 million personnes en Suisse.

Pour les personnes malentendantes, des mesures essentielles devraient être priorisées, telles que notamment : l'apprentissage de la lecture labiale, qui est indispensable même aux personnes appareillées ; l'amélioration de l'accès aux appareils auditifs, en particulier ceux équipés d'une position T ; l'installation de boucles magnétiques dans les lieux accessibles au public et en entreprise.

IV. Dispositions manquantes

7. Remarques générales

En ratifiant la CDPH et dans le cadre de l'Agenda 2030, la Suisse s'est engagée à promouvoir la participation et l'inclusion des personnes en situation de handicap¹³. Ces objectifs impliquent que les structures et les systèmes soient modifiés de manière à éliminer systématiquement et durablement les barrières et les inégalités. La protection contre la discrimination au cas par cas – liée à l'obligation d'éliminer les inégalités ou de prendre des mesures d'aménagement raisonnables – est indispensable. Elle ne suffit toutefois pas à promouvoir durablement l'égalité et l'inclusion. Les collectivités publiques et les particuliers doivent prendre des mesures proactives et adaptées à la réalité des personnes en situation de handicap afin de réaliser leur égalité, de les protéger contre la discrimination, de leur permettre de mener une vie autonome et d'en assumer la responsabilité, et de rendre la société plus inclusive – indépendamment du fait qu'une personne en situation de handicap fasse valoir ses droits. La clause de l'art. 5 al. 1, qui indique de manière vague et non contraignante que la Confédération et les cantons doivent prendre des mesures pour éliminer, réduire ou prévenir les inégalités, n'est pas suffisante à cet égard (voir également à ce sujet les propositions d'adaptation et de complément dans la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 7, remarques brèves sur l'art. 5).

La proposition du Conseil fédéral prévoit en outre que la LHand se limite en premier lieu à certains domaines de la vie. Même en admettant que la révision partielle ne permette pas de relever tous les défis liés à la mise en œuvre de la CDPH, la priorité thématique est nettement trop restrictive. En même temps, il manque également dans les domaines de vie cités des réglementations essentielles qui pourraient amener des améliorations concrètes. En outre, le dispositif d'aménagement raisonnable nouvellement introduit ne suffira pas à résoudre le problème de l'accessibilité, par exemple au marché du travail au cas par cas: au plus tard lors de l'examen de la proportionnalité, un tribunal arrivera en règle générale à la conclusion que l'assistance nécessaire ne peut pas être garantie (voir partie II, chapitre 3).

¹³ Voir notamment la CDPH (version originale en anglais), art. 3, art. 19, art. 24 et l'Agenda 2030, notamment l'objectif 10.

Pour permettre des changements structurels durables, il faut des obligations juridiques objectives concrètes et des instruments de mise en œuvre dans tous les domaines de la vie (y compris des objectifs, des mécanismes de contrôle et des possibilités de sanction en cas de non-respect). Outre les mesures législatives nécessaires, des mesures politiques et administratives doivent être prises en permanence et tous les moyens disponibles doivent être utilisés (y compris une réaffectation des ressources) pour rendre la société et ses secteurs plus accessibles.

La LHand se concentre en outre fortement sur l'accessibilité physique, technique et en matière de communication, qui est certes indiscutablement centrale pour de nombreuses personnes vivant avec un handicap. D'autres aspects, tels que la liberté et la sécurité personnelles, la protection contre la violence ou la prise de décision assistée, qui peuvent être particulièrement importants pour les personnes en situation de handicap cognitif ou psychique ou les personnes neurodivergentes par exemple, sont largement passés outre, bien que la loi doive s'appliquer à ces personnes également.

Selon la proposition du gouvernement, la Confédération et les cantons doivent en outre tenir compte lors de l'adoption de mesures, des différents handicaps et des défis supplémentaires auxquels sont confrontées également les femmes vivant avec des handicaps (art. 5, al. 1 AP-LHand). Selon le rapport explicatif du Conseil fédéral, il s'agit «à la fois de refléter les différents besoins des personnes en situation de handicap, mais également et surtout de reconnaître la diversité comme un élément essentiel de la cohésion sociale».

Or, cette intention n'est guère perceptible dans le projet de loi bien que, tant le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU¹⁴, que l'évaluation de la LHand de 2015¹⁵, par exemple en ce qui concerne les personnes en situation de handicap psychosocial ou cognitif, signalent des lacunes à ce sujet. Dans ses observations finales, le Comité constate en outre avec préoccupation que les mesures visant à promouvoir l'égalité des genres dans le domaine du handicap et à promouvoir les droits des femmes et des jeunes filles vivant avec des handicaps dans la société ne sont pas encore mises en œuvre¹⁶.

8. Lacunes dans différents domaines (de la vie)

En ce qui concerne les différents domaines (de la vie), on constate par exemple les lacunes suivantes:

Le logement

Il est certes prévu de préciser dans l'article sur le but que les personnes en situation de handicap peuvent notamment choisir leur forme de logement. Le libre choix du lieu et du mode de vie est revendiqué depuis des décennies par les personnes avec handicap et leurs organisations (comme actuellement dans le cadre de l'initiative pour l'inclusion). Selon la proposition du Conseil fédéral, la révision partielle de la LHand ne devrait rien changer à cet égard: comme jusqu'à présent, seule l'accessibilité physique des bâtiments résidentiels de plus de huit unités d'habitation à construire ou à rénover (art. 3c LHand) est prise en compte. En outre, le Conseil fédéral renvoie à d'éventuels programmes de la Confédération liés au logement (art. 16 LHand). Le financement du logement reste en outre fortement orienté vers une vie en institution.

Il est toutefois nécessaire de prévoir des règles contraignantes pour le domaine des mesures de soutien et d'adaptation ambulatoires, dont de nombreuses personnes handicapées – y compris avec handicaps cognitifs et psychiques – auraient impérativement besoin pour vivre de manière autonome à leur domicile.

Le travail

¹⁴ Voir les Observations finales, notamment les n° 29-32, 47-50, 56.

¹⁵ Egger et al., 2015, p. 50, pp. 183-187, p. 202, p. 212, p. 368.

¹⁶ Voir les Observations finales, notamment les n° 13

Les réglementations prévues ne permettent pas non plus de rendre le marché du travail plus accessible. Par exemple, il n'est nulle part fait mention d'activités rémunérées de manière appropriée sur le marché du travail ordinaire, ni de mesures d'encouragement (telles que la garantie d'une assistance personnelle, l'interprétation en langue des signes, la traduction en langage facile à lire et à comprendre). Or, de telles mesures peuvent être nécessaires pour exercer un travail. Font également défaut les directives pour les employeurs (voir par exemple les législations allemande et autrichienne, dans lesquelles les entreprises d'une certaine taille sont soumises à une obligation de quota, c'est-à-dire qu'elles doivent employer des personnes en situation de handicap à hauteur d'un pourcentage minimum de l'ensemble de leur personnel¹⁷).

Il manque surtout des mesures pour rendre les environnements de travail plus inclusifs, indépendamment des cas individuels (mot-clé: conception inclusive de l'emploi). Cependant, même dans des cas isolés, les lacunes constatées ne pourront pas être comblées, faute de pouvoir généralement prendre des dispositions adéquates en raison du principe de proportionnalité (voir partie II, chapitre 3). La Confédération doit donc être tenue de prendre toutes les mesures législatives appropriées (y compris dans le cadre de la LAI et de la LIPPI) pour permettre aux personnes en situation de handicap d'accéder sur un pied d'égalité à une activité professionnelle correctement rémunérée sur le marché du travail ordinaire, y compris les mesures de soutien et d'adaptation nécessaires. Par ailleurs, la Confédération doit également être tenue d'élaborer, en collaboration avec les cantons, des plans pluriannuels visant à aider en permanence les personnes en situation de handicap sans emploi ou travaillant dans des institutions¹⁸ à s'insérer sur le marché du travail ordinaire. Pour ce faire, il faut fixer des objectifs, mettre en place des programmes d'encouragement, réaffecter des ressources, mettre en place un coaching en emploi, fournir des conseils, octroyer des subventions salariales aux employeurs. D'autres mesures peuvent également être prises, comme celles visant spécifiquement à accroître l'activité professionnelle des femmes en situation de handicap.

Les prestations de services

Comme mentionné ci-dessus (voir partie II, chapitre 2), la proposition du Conseil fédéral manque de clarté dans la définition de la discrimination, raison pour laquelle les personnes en situation de handicap n'en seront vraisemblablement pas mieux protégées dans l'usage de services publics.

En ce qui concerne les prestations de services, il manque également des obligations juridiques objectives claires avec des buts concrets et des instruments de contrôle garantissant aux personnes handicapées un usage autonome et à chance égale. Les prestataires de services publics devraient être tenus de prendre les mesures structurelles, techniques et personnelles nécessaires pour rendre leurs services et leur communication accessibles aux personnes handicapées.

La formation

Dans le domaine de l'éducation, le manque porte sur la concrétisation d'obligations juridiques objectives contraignantes, tant pour garantir une formation de base inclusive, que pour des mesures de soutien ou de compensation des désavantages nécessaires à une formation professionnelle initiale, une formation supérieure ou une formation continue pour les personnes avec tous types de handicaps. L'art. 20 de la LHand ne mentionne pas clairement la nécessité pour les cantons de mettre en œuvre une éducation inclusive.

La CDPH stipule sans équivoque dans l'art. 24 que les États parties doivent veiller à ce que «les personnes handicapées ne soient pas exclues, sur le fondement de leur handicap, du système d'enseignement général et à ce que les enfants handicapés ne soient pas exclus, sur le fondement de leur handicap, de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire ou de l'enseignement secondaire (...).» La Suisse doit notamment veiller à ce que «les personnes handicapées puissent avoir accès, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, à

¹⁷ Egger et al., 2015, pp. 352-353, 389.

¹⁸ Voir LIPPI, art. 3, al. 1, let. a ou c.

l'enseignement tertiaire général, à la formation professionnelle, à l'enseignement pour adultes et à la formation continue. À cette fin, ils veillent à ce que des aménagements raisonnables soient apportés en faveur des personnes handicapées.»

Selon la proposition du Conseil fédéral, l'art. 20 LHand doit continuer à décréter simplement que les cantons doivent encourager «l'intégration des enfants et adolescents handicapés dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates». Cependant, le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, dans ses observations finales sur le rapport initial de la Suisse, souligne lui aussi clairement la nécessité d'introduire un droit à l'éducation inclusive et d'éviter que «certaines politiques cantonales aient pour effet d'orienter les enfants handicapés vers l'éducation spécialisée et ne respecte pas leur droit à l'éducation inclusive.» L'éducation doit être inclusive et accessible, et des dispositions adéquates doivent être prises à cet effet.

Les transports publics

Dans le domaine des transports publics, où l'accessibilité n'a toujours pas été mise en œuvre malgré un délai de 20 ans imposé par la LHand, le gouvernement omet de fixer de nouvelles étapes de mise aux normes, y compris un nouveau délai avec des possibilités de sanctions en cas de non-respect.

Sur ce point, FoRom écoute se rallie à la position d'Inclusion Handicap: nous considérons également qu'un nouveau délai légal pour rendre les transports publics accessibles d'ici 2030 au plus tard est approprié, pour que les personnes en situation de handicap puissent, comme tout le monde, se déplacer librement et de manière autonome. Pour ce faire, il faut prévoir des étapes avec des objectifs intermédiaires contraignants, des contrôles efficaces de la réalisation des objectifs ainsi que des possibilités de sanctions qui y sont liées. Cela implique que la responsabilité de l'Office fédéral des transports soit ancrée dans la loi. Quant aux cantons et communes, ils doivent être davantage responsabilisés par des directives claires.

La loi et l'ordonnance qui s'y rapporte doivent en outre s'appliquer à toutes les entreprises opérant dans le cadre d'un monopole de la Confédération, et non seulement aux entreprises concessionnaires.

Les réglementations successives dans le domaine des transports publics doivent également intégrer explicitement l'aspect de l'accessibilité pour les personnes vivant avec un handicap auditif ou visuel. Vingt ans de mise en œuvre de la LHand montrent que cet aspect est trop souvent oublié et que les gares, les arrêts et les systèmes d'information à la clientèle ne peuvent pas être utilisés de manière autonome par les personnes vivant avec un handicap sensoriel. L'obligation de mettre à disposition des informations aux voyageuses et voyageurs selon le principe bi-sensoriel doit être clairement mise en évidence.

Pour FoRom écoute, l'accès sans barrière et autonome aux transports publics est l'un des éléments clés de l'inclusion et de la participation des personnes en situation de handicap dans tous les domaines de la vie, notamment pour accéder à l'éducation et au marché du travail. Il est également important de souligner qu'une offre de transports publics développés selon les principes du design universel par exemple, facilite la mobilité de tous les usagers, en particulier des personnes âgées, des personnes avec des poussettes, des enfants en bas âge ou des personnes transportant des bagages.

Autres domaines

D'autres lacunes constatées par le comité de l'ONU concernent par exemple les domaines de la liberté et la sécurité de la personne ou la protection contre la violence, la santé, la participation à la vie politique et publique, la culture, les loisirs et le sport, le droit civil et pénal ou les conditions de séjour et d'établissement des étrangers. Par ailleurs, les outils permettant de collecter les données statistiques pertinentes sur les personnes handicapées dans tous les domaines de la vie ainsi que la recherche en collaboration avec les personnes concernées par le handicap font défaut.

Il existe en outre une lacune dans la garantie du financement du soutien/coaching par les pair-es dans les domaines du conseil social et de la santé – c'est-à-dire du soutien des personnes handicapées par des personnes ayant des expériences similaires ou comparables. La CDPH stipule également, notamment à l'art. 26, que le soutien par les pair-es doit être garanti. Celui-ci doit, avec d'autres mesures efficaces et appropriées, « permettre aux personnes handicapées d'atteindre et de conserver le maximum d'autonomie, de réaliser pleinement leur potentiel physique, mental, social et professionnel, et de parvenir à la pleine intégration et à la pleine participation à tous les aspects de la vie. »

Même si certaines des mesures structurelles nécessaires peuvent générer des coûts plus élevés, du moins à court terme, que les dispositions qui n'impliquent qu'un coût d'acquisition unique (voir le chapitre 3), elles sont d'une part essentielles pour permettre aux personnes en situation de handicap de participer pleinement, efficacement et sur un pied d'égalité à la société, ce à quoi la Suisse s'est engagée en ratifiant la CDPH. D'autre part, des économies sont également envisageables à moyen ou à long terme – par exemple grâce à une meilleure intégration sur le marché du travail et à des offres ambulatoires moins coûteuses que les coûts considérables liés à la ségrégation des personnes avec handicap.

Une stratégie globale et un plan d'action

La CDPH couvre tous les domaines de la vie et nécessite de profonds changements dans notre société. Compte tenu de sa portée, il est indéniable que sa mise en œuvre doit être priorisée. Malgré les recommandations du Comité de la CDPH¹⁹, la Suisse ne dispose toujours pas de stratégie globale et de plan d'action pour la mise en œuvre de tous les droits de la Convention, à tous les niveaux de gouvernance. Les « Programmes prioritaires de la politique du handicap 2023-2026 » du Conseil fédéral vont certes dans la bonne direction et traduisent une volonté d'agir, mais ne constituent pas un plan d'action. Ces programmes ne suffisent pas à concrétiser les droits de la CDPH et à établir les tâches étatiques nécessaires au niveau législatif.

Demandes

La prévention ou l'élimination des inégalités à l'encontre des personnes handicapées dans tous les domaines de la vie nécessite – même indépendamment des revendications individuelles – des mesures législatives, politiques et administratives dans tous les domaines de la vie. Il s'agit notamment d'une stratégie globale et de plans d'action ou de mise en œuvre, ainsi que d'instruments de contrôle pour la Confédération, les collectivités publiques et les particuliers. Ces mesures doivent garantir que les aides et adaptations nécessaires soient assurées et que les obstacles discriminatoires soient supprimés, afin que l'égalité, la participation et l'inclusion des personnes handicapées soient pleinement réalisées.

En conséquence, les actrices et acteurs concerné-es doivent être tenu-es de prendre les mesures utiles à atteindre l'objectif de la LHand, indépendamment des revendications individuelles, et ce de manière continue et en utilisant tous les moyens à disposition, y compris la réaffectation des ressources (voir également [les Observations finales](#) du Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées).

Il est impératif de tenir compte de la diversité des personnes en situation de handicap dans toutes les mesures et stratégies, et d'associer et de défrayer ces dernières à l'élaboration des lois, stratégies et mesures (voir aussi partie II, chapitre 5) ainsi qu'au conseil individuel (par les pair-es).

Nous considérons également qu'il est urgent de promouvoir la transmission des connaissances sur les dispositions légales ainsi que sur les handicaps en général et plus spécifiquement sur les handicaps psychiques et cognitifs ou

¹⁹ [Observations finales concernant le rapport initial de la Suisse, n° 8c.](#)

la neurodiversité dans les services concernés aux niveaux fédéral et cantonal, par des expert-es en la matière (voir également la partie VI).

En outre, des mesures (de sensibilisation) globales contre la stigmatisation sont indispensables. Lors de l'évaluation de la LHand en 2015, la stigmatisation des personnes en situation de handicap a été identifiée comme l'une des plus grandes barrières sociales. Dans le cadre de ces mesures, il s'agit surtout de prendre en compte les personnes en situation de handicap victimes de discriminations multiples (y compris les personnes ayant des identités et des orientations sexuelles différentes ou les personnes ayant fui leur pays).

V. Le financement des organisations de personnes en situation de handicap

Le soutien financier octroyé par la Confédération aux organisations de personnes handicapées repose presque exclusivement sur l'art. 74 LAI, qui date de 1959. À cette époque, le handicap était uniquement perçu d'un point de vue médical et individuel. Le financement du travail des organisations de personnes handicapées consistait donc à aider les personnes «invalides» et leurs proches par le biais de conseils et d'une assistance et à leur garantir des «cours d'éducation physique» ou des «prestations de soutien et d'encouragement à la réadaptation».

Depuis lors, le domaine juridique dans lequel les organisations de personnes en situation de handicap sont actives a fondamentalement changé et s'est élargi, surtout depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale en 2000, de la LHand en 2004 et de la CDPH en 2014, lesquelles ont des répercussions sur tous les domaines de la vie et tous les niveaux de l'État fédéral. Dans ce contexte, les organisations de personnes handicapées ont dû et doivent encore développer et utiliser leur expertise de manière à pouvoir assumer leurs responsabilités en matière de protection et de renforcement des droits et d'élimination des inégalités des personnes vivant avec des handicaps, dans les différents domaines thématiques et juridiques. En font partie, outre d'autres tâches en rapport avec la CDPH, l'apport de leur expertise dans les procédures législatives afin d'aborder le problème de la discrimination en se basant sur la Convention. Pour ce faire, elles ont donc besoin d'un financement adéquat.

À cet égard, la LHand ne prévoit que des possibilités de soutien ponctuelles. En outre, la base légale n'a pratiquement pas changé depuis 1959. L'Office fédéral des assurances sociales reste le seul responsable de la répartition des fonds. Le BFEH, qui est responsable de la coordination de la mise en œuvre de la CDPH et de la LHand, n'est pas impliqué.

À l'instar d'**Inclusion Handicap et d'Agile**, FoRom écoute salue donc la volonté exprimée en novembre 2023 par le BFEH, la CDAS et l'OFAS, de mener un échange politico-stratégique avec les organisations de personnes handicapées sur les aides financières prévues par l'art. 74 LAI. Parallèlement, il est nécessaire de créer, dans le cadre de la révision de la LHand, les bases d'un financement complémentaire du travail fourni par les organisations de personnes handicapées dans le cadre de la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand. Concrètement, il s'agit par exemple de l'accompagnement de la Confédération dans le cadre de l'art. 4 al. 3 CDPH et des procédures de rapport des États sur les conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme ainsi que de l'information et de la sensibilisation des personnes handicapées et du public sur les droits tels que définis par la CDPH (voir l'art. 8 CDPH). Le soutien financier des «programmes» prévus par l'art. 16 LHand ne couvre pas ces besoins.

Il est ici à noter que FoRom écoute s'inscrit pour la diversité et s'inscrit en faux contre la volonté affirmée de l'OFAS – mais sans fondement juridique – de diminuer le nombre de faïtières, par pure commodité, ce qui a conduit à une impossibilité pour FoRom écoute d'être soutenu en 2024 par l'OFAS, à l'issue pourtant de nombreuses tentatives de s'entendre avec cette entité qui ne veut qu'un interlocuteur au niveau de la surdité et de la malaudition, ce que nous déplorons et pourrait conduire à la disparition de notre fondation romande, faute de financement public fédéral ou cantonal, resp. de marquer la fin de prestations que FoRom écoute fournit gratuitement à son public cible, les

malentendants, pour le cas où les fonds recherchés auprès de privés et fondations donatrices ne le permettraient pas.

Demande

FoRom écoute demande la création d'une base dans la LHand pour le financement complémentaire du travail des organisations de personnes handicapées, en lien avec la mise en œuvre de la CDPH, de l'art. 8 al. 2 Cst. et de la LHand.

VI. Contrôle de la mise en œuvre et promotion d'une approche intégrée du handicap (*disability mainstreaming*)

En 2015, l'évaluation de la LHand²⁰ avait déjà montré que des règles claires inscrites dans la loi étaient certes importantes, mais qu'elles devaient aussi être respectées ou que leur mise en œuvre devait être contrôlée. Or, un tel contrôle n'existe pas. Par exemple, à tous les niveaux, les institutions étatiques sont certes tenues de proposer des informations accessibles. Mais à l'exception des sites Internet centraux de l'administration fédérale, aucun contrôle n'est effectué pour vérifier si ces obligations sont respectées. Selon l'évaluation de la LHand de 2015, l'examen devrait avoir lieu, tant au niveau de la Confédération que des cantons, dans le cadre des procédures de surveillance administrative spécifiques à chaque domaine. Or, les autorités de surveillance concernées ne disposent généralement pas des connaissances spécialisées requises en matière d'égalité des personnes handicapées. Il en résulte le risque que «l'inaction ou la résistance des autorités compétentes ne soient guère sanctionnées»²¹. En outre, le nombre relativement faible de cas judiciaires montre que les décisions de justice ne constituent pas, dans la réalité, la seule voie permettant de faire avancer la concrétisation et la mise en œuvre de la LHand.

²⁰ Egger et al., 2015.

²¹ Egger et al., 2015, p. 382.

Demandes

Comme mentionné dans la partie IV, nous estimons qu'il est urgent de développer des mécanismes de contrôle, y compris des possibilités de sanctions en cas de non-respect des obligations légales. Dans ce contexte, nous demandons également un renforcement du BFEH par une augmentation de ses ressources ainsi que sa transformation en un office fédéral (voir également la prise de position d'Inclusion Handicap, chap. 6.3).

FoRom écoute considère notamment comme primordiale la prise en charge des tâches suivantes par le BFEH:

- Mettre en place un monitoring pour vérifier en permanence la mise en œuvre de la LHand, c'est-à-dire effectuer des contrôles conséquents et contraignants dans tous les domaines pertinents en vue d'accroître le caractère contraignant des bases légales, et;
- Promouvoir une approche intégrée du handicap (*Disability Mainstreaming*) et transmettre des connaissances spécialisées tant sur la LHand que sur la CDPH à tous les niveaux de l'Etat et avec la participation de personnes en situation de handicap. Il s'agit d'aider les actrices et acteurs concerné-es à prendre en compte la perspective des personnes en situation de handicap conformément à la CDPH et à la LHand dans tous les domaines – par exemple dans la lutte contre la pauvreté²² ou la prévention et la lutte contre la violence²³, ou dans les plans d'action et autres mesures de promotion de l'égalité des genres²⁴.

Pour conclure, nous insistons une nouvelle fois sur le fait que nous ne considérons pas comme étant judicieux de s'en tenir à la proposition actuelle du présent projet de loi, et qu'il ne suffira pas de corriger ou de compléter certaines formulations. Le projet de loi doit faire l'objet d'une révision conceptuelle fondamentale et complète, en étroite collaboration avec les organisations de personnes en situation de handicap.

En vous remerciant par avance de tenir compte de nos remarques et propositions, nous vous présentons, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de nos sentiments distingués.



Laurent Huguenin
Président

P-O Jérôme Equey
Membre du Conseil de fondation



²² Voir les Observations finales du Comité des Nations unies pour les droits des personnes handicapées, n° 53 et 54.

²³ Voir également Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 20.3886, 2013, pp. 37-38.

²⁴ Voir Observations finales du Comité de l'ONU des droits des personnes handicapées, N° 14.

Präsidentin
Franziska Ledermann
Gehörlosenverein Alpina Thun
Bernstrasse 20
3110 Münsingen
Per E-Mail an praesidium@alpina-thun.ch



Gehörlosenverein Alpina Thun

gegründet 1917

Münsingen, 1. April 2024

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
Per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Vernehmlassung Revision BehiG Muster-Vernehmlassungsantwort

Der **Gehörlosenverein Alpina Thun** scheint eine aktive und vielfältige Organisation zu sein! Hier sind einige Details, die ich aus Ihrer Beschreibung entnommen habe:

1. **Vorstände:**

- Der Verein hat **fünf Vorstände**, die vermutlich die Führung und Verwaltung des Vereins übernehmen. Sie treffen sich etwa **viermal im Jahr** zu Sitzungen, um wichtige Angelegenheiten zu besprechen.

2. **Finanzierung:**

- Der Verein ist aktiv auf der Suche nach **Finanzierungsmöglichkeiten**. Dazu gehören **Förderungsbeiträge, Sponsoren** und **Spenden**. Diese finanzielle Unterstützung ist entscheidend, um die Aktivitäten des Vereins aufrechtzuerhalten.

3. **Generalversammlung:**

- Die **Generalversammlung** ist ein wichtiger Termin im Vereinskalendar. Hier kommen alle Mitglieder zusammen, um über die Vereinsangelegenheiten zu diskutieren, Entscheidungen zu treffen und den Vorstand zu wählen.

4. **Veranstaltungen:**

- Der Verein organisiert **zwei Ausflüge** pro Jahr. Spaziergänge auf dem Land oder Zugfahrten in die Weite. Anderes Mal geht es auf einen **Bauernhof zum Brunchen**, und das andere Mal findet ein **Vereinessen vor Weihnachten** statt. Diese Veranstaltungen stärken die Gemeinschaft und bieten den Mitgliedern die Möglichkeit, sich ausserhalb der regulären Treffen zu treffen.

5. **SeniorenTreff:**

- Dann gibt es für Senioren treffen, dass jeden Monat 1-mal stattfindet. Hier kommen Mehrheit ältere Menschen zusammen, um sich auszutauschen, gemeinsam Aktivitäten zu unternehmen und soziale Kontakte zu pflegen. Es ist ein Ort der Gemeinschaft und des Miteinanders.

6. **Kegeln:**

- Seit vielen Jahren gibt es Kegeln für die Kegelfreunde, welche sie im Clubmeisterschaft und im Kegel-Verein Turniere mitbestreiten können. Sie können gemeinsam Kegeln spielen und um sich auszutauschen.

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die

tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten

Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Förderung und Schutz der Gebärdensprachen als Aufgabe von Bund und Kantonen

Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision hat die Vorlage keine weiteren Auswirkungen auf die Kantone (S. 35).

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Querschnittsthema. Die Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordern sowohl Massnahmen des Bundes als auch der Kantone. Der Bundesrat muss die Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen in die Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) einbeziehen und dafür sorgen, dass Bund und Kantone ihre Verantwortlichkeiten koordiniert wahrnehmen.

Begründung

Verschiedene verfassungsrechtlicher Kompetenzgrundlagen verpflichten sowohl den Bund als auch die Kantone im Bereich der Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen Massnahmen zu ergreifen. Gemäss dem Postulatsbericht des Bundesrates zur Anerkennung der Gebärdensprachen ([S. 48 f.](#)) und dem Gutachten zur Anerkennung der Gebärdensprachen von Prof. Dr. iur. Kurt Pärli ([S. 23](#)) sind dies insbesondere:

- Die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV), welche auch als Kompetenzgrundlage für das Sprachengesetz (SpG) dient und deren Schutzbereich die Gebärdensprachen miteinschliesst.
- Die Kompetenzen von Bund und Kantonen betreffend der Förderung von Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften (Art. 70 Abs. 3 BV): Der Bericht der WBK-N zum Sprachengesetz führt zu den Verpflichtungen des Bundes in Art. 70 Abs. 3 BV Folgendes aus: "Damit erhält der Bund hauptsächlich zwei Aufgaben: Er muss einerseits direkte Massnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit in seinem Kompetenzbereich ergreifen und er kann andererseits indirekte Massnahmen vorsehen, mit dem Ziel, die Kantone in ihrem Kompetenzbereich bei der Förderung der Mehrsprachigkeit, namentlich im Bereich der obligatorischen Schule, zu unterstützen" ([Bericht WBK-N zum Sprachengesetz, BBl 2006 8987](#)).
- Das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), welches sowohl Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung als auch der Sprache verbietet.
- Der Gesetzgebungsauftrag betreffend Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Art. 8 Abs. 4 BV).
- Der Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 BV).
- Der Anspruch von Kindern auf besonderen Schutz (Art. 11 BV).
- Die Kompetenzen des Bundes zur Kulturförderung (Art. 69 Abs. 2 BV).

Es ist unerlässlich, dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) auch Auswirkungen auf die Kantone hat, ansonsten bleibt deren Umsetzung bloss Symbolpolitik. Die Anerkennung der Gebärdensprachen, welche als Querschnittsthema sowohl Kompetenzen des Bundes als auch der Kantone betrifft, muss als gemeinsame Verpflichtung von Bund und Kantonen angegangen werden. Es ist daher grundlegend, dass der Bund in seiner Gesetzgebung auch auf die Verpflichtungen der Kantone verweist.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge

Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),

- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen

Die Vorlage sieht in Art. 9 E-BehiG Anpassungen bei der Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen vor (Art. 9 E-BehiG).

Die Praxis zeigt, dass die bisherige Regelung des Verbandsbeschwerderechts für Behindertenorganisationen im BehiG unzureichend war. Es ist begrüssenswert, dass Behindertenorganisationen mit der neuen Bestimmung grundsätzlich alle Rechte geltend machen können, die im revidierten BehiG vorgesehen sind.

Begründung

Die Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen ist ein wichtiges Mittel, um Ansprüche von Menschen mit Behinderung effektiv geltend zu machen. Bereits das bisherige BehiG sah in Art. 9 vor, dass Behindertenorganisationen unter gewissen Voraussetzungen ein Verbandsbeschwerderecht zustanden. Dessen Ausgestaltung war jedoch unzureichend, was durch die geringe Inanspruchnahme des Beschwerde- und Klagerechts seitens der Behindertenorganisationen deutlich wird. Insbesondere fehlte es an einem Beschwerderecht gegen Schlechterstellungen bei Angeboten von Dienstleistungen durch das Gemeinwesen.

Insgesamt sollte den Behindertenorganisationen auch bezüglich behindertenrechtlicher Ansprüche der übrigen Bundesgesetzgebung ein Beschwerde- und Klagerecht zustehen.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden

Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine Massnahmen zur Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache vor.

Der Bundesrat versäumt dadurch, die Grundvoraussetzung zu schaffen, welche Sprachfördermassnahmen überhaupt erst ermöglicht. Nur wenn eine genügende Anzahl an qualifiziertem Fachpersonal für Gebärdensprache vorhanden ist, lassen sich Sprachfördermassnahmen zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprache überhaupt umsetzen. Die Förderung der Ausbildung von Fachkräften in Gebärdensprache ist daher eine zwingende Voraussetzung, um die Gebärdensprachen gemäss der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) tatsächlich zu fördern. Die Notwendigkeit dieser Massnahme wird auch vom UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK betont ([Concluding Observations Nr. 42a](#)).

Begründung

Um eine Sprache erlernen, erleben und weiterentwickeln zu können, braucht es entsprechende Fachkräfte. Im Bereich der Gebärdensprache sind dies Gebärdensprachdolmetschende, Gebärdensprachlehrpersonen und Gebärdensprachübersetzende. Diese Fachkräfte sind eine notwendige Voraussetzung, um den Spracherwerb und den Gebrauch der Gebärdensprache überhaupt erst zu ermöglichen. Aktuell gibt es einen massiven Mangel an Fachkräften. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Gebärdensprachen bis in die 1990er-Jahren systematisch unterdrückt wurden und sich in den jungen Berufsfelder im Bereich der Gebärdensprache noch nicht ausreichende Ausbildungsmöglichkeiten etablieren konnten. Der Beruf der Gebärdensprachlehrperson wurde beispielsweise erst im Jahr 2021 durch das SBFI anerkannt. Die bestehenden Barrieren für gehörlose und hörbehinderte Menschen, etwa durch fehlende Gebärdensprachdolmetschende im Gesundheitsbereich, beim Zugang zu Dienstleistungen oder die fehlende Möglichkeit, die Gebärdensprachen ab Geburt zu erlernen, können nicht gelöst werden, solange der Fachkräftemangel in Gebärdensprache nicht behoben wird. Die Ausbildung von Fachkräften in Gebärdensprache ist daher eine Grundvoraussetzung dafür, dass die erforderlichen Massnahmen zur Verbesserung der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen überhaupt umgesetzt werden können.

Gleiches gilt für die Umsetzung der in der UNO-BRK verankerten Rechte von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Daher verlangt auch der UNO-Ausschuss anlässlich der Überprüfung der UNO-BRK, dass die Schweiz die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherstellt ([Concluding Observations Nr. 42a](#)).

Bund und Kantone müssen ihre Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung wahrnehmen und die Grundlagen dafür schaffen, dass ausreichend Fachkräfte für Gebärdensprache ausgebildet werden. Dies

bedeutet auch die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Ausbildung von Gebärdensprachdolmetschenden, Gebärdensprachlehrpersonen sowie Gebärdensprachübersetzenden. Entsprechend hält auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision fest, dass sich die Fördermöglichkeiten des Bundes auch auf die Ausbildung von Gebärdensprachdolmetschenden beziehen (S. 34). Um konkrete Verbesserungen zu erreichen, bedarf es der expliziten Verankerung dieser Fördermöglichkeit im Gesetz, ebenso wie weiterer konkreter Massnahmen zur Unterstützung von Fachkräften in Gebärdensprache.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärdensprache und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärdensprache und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem

flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärdensprache und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärdensprache und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärdensprache und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der

Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und

hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühren schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

Forschung zu Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine Massnahmen zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung zu den Gebärdensprachen vor.

Damit verkennt der Bundesrat, dass die wissenschaftliche Forschung für die effektive Förderung der Gebärdensprachen unverzichtbar ist. Die Anerkennung der Gebärdensprachen muss daher mit konkreten Massnahmen einhergehen, welche die wissenschaftliche Forschung zur Gebärdensprache fördern.

Begründung

Wie der Bundesrat im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufzeigt, erfordert eine effektive Sprachförderung auch die Förderung und Unterstützung der Forschung zur Gebärdensprache ([S. 27](#)). Die wissenschaftliche Forschung ermöglicht ein umfassendes Verständnis für die Struktur und die Entwicklung der Gebärdensprachen. Dies ist für die Förderung der Gebärdensprachen unabdingbar, da nur auf dieser Grundlage effektive Lehr- und Lernmethoden erarbeitet werden können. Die wissenschaftliche Forschung zur Gebärdensprache trägt ausserdem dazu bei, die kulturelle Bedeutung und die Entwicklungsgeschichte der Gebärdensprachen zu erfassen. Angesichts der langjährigen Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dies besonders bedeutsam. Insgesamt legt die wissenschaftliche Sprachforschung den Grundstein für gezielte Massnahmen zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen sowie zur Weiterentwicklung von technischen Hilfsmitteln für gehörlose und hörbehinderte Menschen (Avatare, automatische Untertitelung). Daher ist es zentral, dass der Bund die wissenschaftliche Forschung zu den Gebärdensprachen mit entsprechenden Beiträgen unterstützt.

Statistik

In der Vorlage zum revidierten BehiG ist keine Bestimmung zur Erhebung statistischer Daten vorgesehen.

Die Schweiz ist durch die UNO-BRK verpflichtet, aussagekräftige statistische Angaben und Forschungsdaten über Menschen mit einer Hörbehinderung zu sammeln, welche die Erarbeitung geeigneter Massnahmen zur Umsetzung der UNO-BRK erlauben. Der Bund muss diese Verpflichtung mit der Erhebung entsprechender Daten wahrnehmen.

Begründung

Anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Umsetzung der UNO-BRK kritisierte der UNO-Ausschuss die mangelhaften Instrumente zur Erhebung von statistischen Daten über Menschen mit Behinderungen in der Schweiz. Er fordert die Schweiz dazu auf, Daten über die Situation von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu sammeln, zu analysieren und zu verbreiten sowie eine unabhängige Forschung in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen zu fördern ([Concluding Observations Nr. 60](#)). Für die Ausarbeitung von gezielten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen ist es daher grundlegend, dass das Bundesamt für Statistik seine Verpflichtungen wahrnimmt und statistische Daten zur Gebärdensprache und zur Gehörlosigkeit erhebt und auswertet.

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 “Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz”](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Verhältnismässigkeit

Mit der vorliegenden BehiG-Revision soll die Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung insbesondere dadurch verbessert werden, dass private Dienstleistungsanbieter und Arbeitgebende zur Ergreifung von angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Anpassungsmassnahmen am Arbeitsplatz können gemäss erläuterndem Bericht etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position bedeuten (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen oder am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Der Bundesrat schliesst damit gehörlose und hörbehinderte Menschen systematisch und strukturell von den geplanten Verbesserungen bei der Gleichstellung im Arbeits- und Dienstleistungsbereich aus.

Bei der Beurteilung der "angemessenen Vorkehrungen" sieht das revidierte BehiG einen neuen Artikel vor (Art. 12a E-BehiG). Die Bestimmung nennt als Kriterien, welche bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden müssen, ausschliesslich die Interessen der privaten Dienstleistungserbringer oder Arbeitgeber. Ausser Acht gelassen werden dabei systematisch die Interessen von Menschen mit Behinderungen, etwa wie zentral die Inanspruchnahme einer bestimmten Dienstleistung für sie ist (insbesondere im Hinblick auf die Ausübung von Grundrechten). Ausserdem schafft die Bestimmung keine Klärung, was unter "angemessenen Vorkehrungen" mit Blick auf die Benachteiligungen von Menschen mit einer Hörbehinderung und die Finanzierung von Gebärdens- und Schriftdolmetschenden zu verstehen ist.

Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter und private Arbeitgebende ist ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen im Bereich der Dolmetschfinanzierung somit wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen sicherstellen.

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer

Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhllampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalmes oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüßenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des

Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

2. Berufsbildung

Der Bundesrat sieht in der Revision des BehiG keine Änderungen vor, welche den Zugang zur Berufsbildung von gehörlosen und hörbehinderten Personen verbessern. Insbesondere sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG vorgesehen.

Um die Chancengleichheit von gehörlosen und hörbehinderten Personen im Bereich der Berufsbildung zu fördern, bedarf es jedoch konkreter Massnahmen. Der Zugang zu beruflichen Ausbildungen muss insbesondere durch die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden verbessert werden. Hierfür bedarf es spezialgesetzliche Anpassungen im IVG, welche mit der vorgeschlagenen BehiG-Revision ausser Acht gelassen werden.

Begründung

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen hält fest, dass gehörlose Jugendliche bereits bei der Berufswahl mit Hürden konfrontiert sind, etwa weil ihre Berufswünsche nicht genügend ernst genommen werden oder ihr Potenzial unterschätzt wird (S. 36). Zudem ist die

Kostenübernahme der in der Ausbildung anfallenden Kosten für Gebärdensprachdolmetschende häufig nicht sichergestellt. Dies zeigt, dass die geltenden Bestimmungen im IVG nicht ausreichend sind, um gehörlosen und hörbehinderten Menschen einen gleichberechtigten Zugang zur beruflichen Ausbildung zu garantieren. Es bedarf daher konkreter Anpassungen im IVG, welche die die Finanzierung von sämtlichen im Rahmen der beruflichen Ausbildung anfallenden Kosten von Gebärdensprachdolmetschenden sicherstellen (Berufsschule, Vorlesungen, ÜK, obligatorische Praktika, Schnupperlehren). Auch bei Weiterbildungen muss die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden immer dann garantiert sein, wenn eine gehörlose oder hörbehinderte Person die erforderlichen Ausbildungsvoraussetzungen erfüllt. Ausserdem gibt es derzeit keinen flächendeckenden Zugang zu spezialisierten Berufsfachschulen für gehörlose und hörbehinderte Lernende. Ein gleichberechtigter Zugang zur Berufsbildung erfordert spezialisierte Berufsfachschulen mit einem bilingualen Bildungsangebot in allen drei Sprachregionen.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art.14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte

Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

2. Sensibilisierung des Gesundheitspersonals

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine spezifischen Massnahmen zur Sensibilisierung des Gesundheitspersonals im Umgang mit gehörlosen und hörbehinderten Menschen vor.

Um Diskriminierungen von Menschen mit einer Hörbehinderung bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen entgegenzuwirken, bedarf es gezielter Massnahmen zur Sensibilisierung des Gesundheitspersonals zur Kommunikation mit Menschen mit einer Hörbehinderung.

Begründung

Wie der Bundesrat im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, machen gehörlose und hörbehinderte Menschen immer wieder die Erfahrung, dass Leistungserbringende und Gesundheitsfachleute nicht optimal auf ihre Bedürfnisse vorbereitet und eingerichtet sind. Vielfach fehlt es an Wissen und Sensibilität oder wichtige Informationen sind nicht barrierefrei zugänglich ([S. 39](#)). Das Thema der "barrierefreien Kommunikation" muss daher in die Ausbildung von medizinischem Personal aufgenommen werden. Zudem müssen Gesundheitsfachleute regelmässig im Umgang mit spezifischen Kommunikationsbedürfnissen von Menschen mit einer Hörbehinderung geschult werden.

3. Notruf

Der Entwurf zum revidierten BehiG sieht keine Massnahmen betreffend eines durchgängig zur Verfügung stehenden Notrufs vor. Es sind im Rahmen der vorliegenden Revision auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Fernmeldegesetz (FMG) vorgesehen.

Gehörlose und hörbehinderte Menschen müssen, wie hörende Menschen die Möglichkeit haben, rund um die Uhr eine Notrufzentrale direkt nach dem Prinzip der Total Conversation (Bild, Video,

Audio) zu erreichen. Um dies zu gewährleisten, sind konkrete Massnahmen erforderlich. Die sechs gleichlautenden Motionen zur Digitalisierung und Weiterentwicklung der Schweizer Notrufe ([21.3063](#), [21.3064](#), [21.3065](#), [21.3066](#), [21.3067](#), [21.3068](#)) müssen daher zeitnah und vollständig umgesetzt werden.

Begründung

Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit faktisch keinen Zugang zu Notrufdiensten. Die Alarmierung im Notfall funktioniert heute in der Schweiz ausschliesslich telefonisch über die offiziellen Notrufnummern. Damit sind die bestehenden Notrufe für gehörlose und hörbehinderte Menschen nicht, beziehungsweise nur eingeschränkt, nutzbar. In einem Notfall können Sekunden über Leben und Tod entscheiden. Deshalb ist es essenziell, dass auch Menschen mit einer Hörbehinderung so schnell wie möglich Zugang zu einem barrierefreien Schweizer Notrufsystem erhalten.

Die sechs gleichlautenden Motionen zur Digitalisierung und Weiterentwicklung der Schweizer Notrufe vom 3. März 2021 ([21.3063](#), [21.3064](#), [21.3065](#), [21.3066](#), [21.3067](#), [21.3068](#)) fordern vom Bundesrat, die Notrufe in der Schweiz barrierefrei zu gestalten. Damit Menschen mit einer Hörbehinderung so rasch wie möglich die Möglichkeit erhalten, eine Notrufzentrale rund um die Uhr nach dem Prinzip der Total Conversation (Bild, Video, Audio) zu erreichen, müssen die oben erwähnten Motionen zeitnah und vollständig umgesetzt werden und entsprechende gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Diese Forderungen müssen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen

Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Kultur

Die BehiG-Revision sieht keine Massnahmen zur Förderung der kulturellen Teilhabe von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vor, weder im BehiG noch anhand spezialgesetzlicher Anpassungen im Kulturförderungsgesetz (KFG). Insbesondere fehlen konkrete Bestimmungen betreffend die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Das in Art. 6 E-BehiG vorgesehene Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter bringt in dieser Form für gehörlose und hörbehinderte Menschen keinen Nutzen.

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Zugang zu kulturellen Veranstaltungen mangels Untertitelung oder Übersetzung in Gebärdensprache regelmässig auf Barrieren. Damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am kulturellen Leben teilhaben können, ist ein rechtlicher Anspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden für kulturelle Veranstaltungen unabdingbar. Ausserdem bedarf es einer umfassenden Strategie für eine inklusive Kulturförderung von Bund und Kantonen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind von kulturellen Angeboten häufig ausgeschlossen. Theater, Konzerte oder Kinobesuche sind für sie mangels Übersetzung in Gebärdensprache oder Untertitelung in der Originalsprache nicht möglich.

Das in Art. 6 E-BehiG vorgesehene Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, worunter auch private Kulturveranstalter fallen, bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserungen. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung bei der kulturellen Teilhabe insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende

angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und ohne begleitende Unterstützungsmassnahmen durch den Bund wirkungslos bleibt.

Nur eine garantierte Kostenübernahme von Dolmetschleistungen in Gebärdensprache verbessert für Menschen mit einer Hörbehinderung den Zugang zu kulturellen Veranstaltungen. Hierfür bedarf es einen konkreten Rechtsanspruch, welcher die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden für das gehörlose und hörbehinderte Publikum von kulturellen Veranstaltungen sicherstellt und entsprechende staatliche Beiträge für dessen Finanzierung. Zudem ist für einen gleichberechtigten Zugang zu Kinofilmen erforderlich, dass die Filme in der Originalsprache Untertitelt werden. Dies muss insbesondere bei staatlich subventionierten Filmen sichergestellt werden. Schliesslich bedarf es der Erarbeitung einer umfassenden Strategie für eine inklusive Kulturförderung unter Einbezug der Kantone.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Ledermann Franziska

Präsidentin Gehörlosenverein Alpina Thun

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
Per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Vernehmlassung Revision BehiG Vernehmlassungsantwort

Gehörlosenverein Bern



Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen

Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die

Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer

spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030

verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen

nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt ([S. 48](#)). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärden- in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt ([S. 48](#)). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen

nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von

Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärdens- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr.](#)

[58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung

ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühr schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem

ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhllampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdensprache- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art. 14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonalen Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu

gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen

garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die

Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Unterschrift von Präsident*in

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Y. Zaugg', written in a cursive style.

Zaugg Yvonne
Präsidentin
Gehörlosenverein Bern

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
Per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Vernehmlassung Revision BehiG Vernehmlassungsantwort



Gehörlosen Club St. Gallen
Sport & Kultur

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige

Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament

gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser

Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachförderungsmöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosse Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärdens- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die

Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärdens- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den

Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühren schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende

Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen

öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für

Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten,

muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art. 14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines

Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen

erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine

Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder Untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

31.März 2024

Freundliche Grüsse

Schneider Roland

GCSG Präsident

Weissbadstrasse 22A

9050 Appenzell



CH-9001 St. Gallen · Postfach · Postkonto 90-17408-0

des Trägerschaft Ostschweizerischen Gehörlosenzentrums «Habsburg» in St. Gallen



Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
E-Mail: ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, 14. März 2024

Vernehmlassung Revision BehiG

Der Gehörlosen Sport- und Kulturverein Winterthur GSKVW wurde 1999 gegründet. Unser Verein bezweckt die Förderung der Gemeinschaft der Gehörlosen sowie von Sport, Kultur, Bildung und Freizeit. Der Verein ist politisch unabhängig und konfessionell neutral. Er lehnt Diskriminierungen politische, religiöser und ethnischer Art sowie Diskriminierungen aufgrund von Geschlecht oder Rasse ab. Der Verein verfolgt ideelle und gemeinnützige, aber keine kommerziellen Zwecke.

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der

Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von

gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und

Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),

- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung

des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter

Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachförderungsmöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die

sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die

Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärdens- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärdens- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)).

Es ist unverstänglich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühr schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung

handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung

Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhllampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine

Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art.14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und

Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

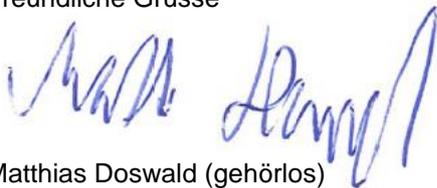
Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder Untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Matthias Doswald (gehörlos)

Präsident GSKVW

Kontaktadresse: GSKVW, c/o. Matthias Doswald, Schanbelweg 38, 8832 Wilen b. Wollerau

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

Vernehmlassung Revision BehiG

Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir sind ein Trägerverein, die Gehörlosenzentrum Basel betreiben. Zwölf Gehörlosenvereine und Organisationen benützen regelmässig das Gehörlosenzentrum. Sie betreiben grösstenteils die Bildungs- und Freizeitkurse, sowie die allgemeinen Treffpunkte. Unser Zentrum hat auch die Aufgabe, unser Gehörlosenkultur und die Gebärdensprache zu fördern und aufrecht zu halten.

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der



Gehörlosen Zentrum Barrierefreie Kommunikation

Trägerverein Gehörlosenzentrum
Region Basel
Oberalpstrasse 117, 4054 Basel

Telefon 062 511 13 36
gehörlosenzentrum@gfbasel.ch
www.gfbasel.ch

kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt



(S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.



- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.



II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.



Gehörlosen Zentrum Barrierefreie Kommunikation

Trägerverein Gehörlosenzentrum
Region Basel
Oberalpstrasse 117, 4054 Basel

Telefon 062 511 13 36
gehoerlosenzentrum@gfbasel.ch
www.gfbasel.ch

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt ([S. 48](#)). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärden- in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt ([S. 48](#)). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenzentrum 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.



Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärdensprache und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.



Gehörlosen Zentrum Barrierefreie Kommunikation

Begründung

Trägerverein Gehörlosenzentrum
Region Basel
Oberalpstrasse 117, 4054 Basel

Telefon 062 511 13 36
gehoerlosenzentrum@gfbasel.ch
www.gfbasel.ch

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenzentrum](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.



Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärdens- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass "wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärdens- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c

E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhrt. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und



den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehabgabe schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenzentrum 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose

und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Bezug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenzentrum 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art. 14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenzentrum 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung

stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die



Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder Untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Nicolas Mauli
Präsident
GLZ Basel



Roger Meier
Kassier
GLZ Basel



Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 29. März 2024

Vernehmlassung Revision BehiG Muster-Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die dreien Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte,

sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Förderung und Schutz der Gebärdensprachen als Aufgabe von Bund und Kantonen

Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision hat die Vorlage keine weiteren Auswirkungen auf die Kantone (S. 35).

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Querschnittsthema. Die Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordern sowohl Massnahmen des Bundes als auch der Kantone. Der Bundesrat muss die Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen in die Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) einbeziehen und dafür sorgen, dass Bund und Kantone ihre Verantwortlichkeiten koordiniert wahrnehmen.

Begründung

Verschiedene verfassungsrechtlicher Kompetenzgrundlagen verpflichten sowohl den Bund als auch die Kantone im Bereich der Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen Massnahmen zu ergreifen. Gemäss dem Postulatsbericht des Bundesrates zur Anerkennung der Gebärdensprachen ([S. 48 f.](#)) und dem Gutachten zur Anerkennung der Gebärdensprachen von Prof. Dr. iur. Kurt Pärli ([S. 23](#)) sind dies insbesondere:

- Die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV), welche auch als Kompetenzgrundlage für das Sprachengesetz (SpG) dient und deren Schutzbereich die Gebärdensprachen miteinschliesst.
- Die Kompetenzen von Bund und Kantonen betreffend der Förderung von Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften (Art. 70 Abs. 3 BV): Der Bericht der WBK-N zum Sprachengesetz führt zu den Verpflichtungen des Bundes in Art. 70 Abs. 3 BV Folgendes aus: "Damit erhält der Bund hauptsächlich zwei Aufgaben: Er muss einerseits direkte Massnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit in seinem Kompetenzbereich ergreifen und er kann andererseits indirekte Massnahmen vorsehen, mit dem Ziel, die Kantone in ihrem Kompetenzbereich bei der Förderung der Mehrsprachigkeit, namentlich im Bereich der

obligatorischen Schule, zu unterstützen" ([Bericht WBK-N zum Sprachengesetz, BBI 2006 8987](#)).

- Das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), welches sowohl Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung als auch der Sprache verbietet.
- Der Gesetzgebungsauftrag betreffend Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Art. 8 Abs. 4 BV).
- Der Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 BV).
- Der Anspruch von Kindern auf besonderen Schutz (Art. 11 BV).
- Die Kompetenzen des Bundes zur Kulturförderung (Art. 69 Abs. 2 BV).

Es ist unerlässlich, dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) auch Auswirkungen auf die Kantone hat, ansonsten bleibt deren Umsetzung blosse Symbolpolitik. Die Anerkennung der Gebärdensprachen, welche als Querschnittsthema sowohl Kompetenzen des Bundes als auch der Kantone betrifft, muss als gemeinsame Verpflichtung von Bund und Kantonen angegangen werden. Es ist daher grundlegend, dass der Bund in seiner Gesetzgebung auch auf die Verpflichtungen der Kantone verweist.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen

Die Vorlage sieht in Art. 9 E-BehiG Anpassungen bei der Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen vor (Art. 9 E-BehiG).

Die Praxis zeigt, dass die bisherige Regelung des Verbandsbeschwerderechts für Behindertenorganisationen im BehiG unzureichend war. Es ist begrüssenswert, dass Behindertenorganisationen mit der neuen Bestimmung grundsätzlich alle Rechte geltend machen können, die im revidierten BehiG vorgesehen sind.

Begründung

Die Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen ist ein wichtiges Mittel, um Ansprüche von Menschen mit Behinderung effektiv geltend zu machen. Bereits das bisherige BehiG sah in Art. 9 vor, dass Behindertenorganisationen unter gewissen Voraussetzungen ein Verbandsbeschwerderecht zustanden. Dessen Ausgestaltung war jedoch unzureichend, was

durch die geringe Inanspruchnahme des Beschwerde- und Klagerechts seitens der Behindertenorganisationen deutlich wird. Insbesondere fehlte es an einem Beschwerderecht gegen Schlechterstellungen bei Angeboten von Dienstleistungen durch das Gemeinwesen.

Insgesamt sollte den Behindertenorganisationen auch bezüglich behindertenrechtlicher Ansprüche der übrigen Bundesgesetzgebung ein Beschwerde- und Klagerecht zustehen.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird ([S. 8, S. 17](#)). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem

er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärden- in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung

einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine Massnahmen zur Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache vor.

Der Bundesrat versäumt dadurch, die Grundvoraussetzung zu schaffen, welche Sprachfördermassnahmen überhaupt erst ermöglicht. Nur wenn eine genügende Anzahl an qualifiziertem Fachpersonal für Gebärdensprache vorhanden ist, lassen sich Sprachfördermassnahmen zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprache überhaupt umsetzen. Die Förderung der Ausbildung von Fachkräften in Gebärdensprache ist daher eine zwingende Voraussetzung, um die Gebärdensprachen gemäss der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) tatsächlich zu fördern. Die Notwendigkeit dieser Massnahme wird auch vom UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK betont ([Concluding Observations Nr. 42a](#)).

Begründung

Um eine Sprache erlernen, erleben und weiterentwickeln zu können, braucht es entsprechende Fachkräfte. Im Bereich der Gebärdensprache sind dies Gebärdensprachdolmetschende, Gebärdensprachlehrpersonen und Gebärdensprachübersetzende. Diese Fachkräfte sind eine notwendige Voraussetzung, um den Spracherwerb und den Gebrauch der Gebärdensprache überhaupt erst zu ermöglichen. Aktuell gibt es einen massiven Mangel an Fachkräften. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Gebärdensprachen bis in die 1990er-Jahren systematisch unterdrückt wurden und sich in den jungen Berufsfelder im Bereich der Gebärdensprache noch nicht ausreichende Ausbildungsmöglichkeiten etablieren konnten. Der Beruf der Gebärdensprachlehrperson wurde beispielsweise erst im Jahr 2021 durch das SBFI anerkannt. Die bestehenden Barrieren für gehörlose und hörbehinderte Menschen, etwa durch fehlende Gebärdensprachdolmetschende im Gesundheitsbereich, beim Zugang zu Dienstleistungen oder die fehlende Möglichkeit, die Gebärdensprachen ab Geburt zu erlernen, können nicht gelöst werden, solange der Fachkräftemangel in Gebärdensprache nicht behoben wird. Die Ausbildung von Fachkräften in Gebärdensprache ist daher eine Grundvoraussetzung dafür, dass die erforderlichen Massnahmen zur Verbesserung der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen überhaupt umgesetzt werden können.

Gleiches gilt für die Umsetzung der in der UNO-BRK verankerten Rechte von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Daher verlangt auch der UNO-Ausschuss anlässlich der Überprüfung der UNO-BRK, dass die Schweiz die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherstellt ([Concluding Observations Nr. 42a](#)).

Bund und Kantone müssen ihre Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung wahrnehmen und die Grundlagen dafür schaffen, dass ausreichend Fachkräfte für Gebärdensprache ausgebildet werden. Dies bedeutet auch die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Ausbildung von Gebärdensprachdolmetschenden, Gebärdensprachlehrpersonen sowie Gebärdensprachübersetzenden. Entsprechend hält auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision fest, dass sich die Fördermöglichkeiten des Bundes auch auf die Ausbildung

von Gebärdensprachdolmetschenden beziehen (S. 34). Um konkrete Verbesserungen zu erreichen, bedarf es der expliziten Verankerung dieser Fördermöglichkeit im Gesetz, ebenso wie weiterer konkreter Massnahmen zur Unterstützung von Fachkräften in Gebärdensprache.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen

Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärdens- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die

Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärdens- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärdens- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüßen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuh. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten

durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühren schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

Forschung zu Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine Massnahmen zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung zu den Gebärdensprachen vor.

Damit verkennt der Bundesrat, dass die wissenschaftliche Forschung für die effektive Förderung der Gebärdensprachen unverzichtbar ist. Die Anerkennung der Gebärdensprachen muss daher mit konkreten Massnahmen einhergehen, welche die wissenschaftliche Forschung zur Gebärdensprache fördern.

Begründung

Wie der Bundesrat im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufzeigt, erfordert eine effektive Sprachförderung auch die Förderung und Unterstützung der Forschung zur Gebärdensprache ([S. 27](#)). Die wissenschaftliche Forschung ermöglicht ein umfassendes Verständnis für die Struktur und die Entwicklung der Gebärdensprachen. Dies ist für die Förderung der Gebärdensprachen unabdingbar, da nur auf dieser Grundlage effektive Lehr- und Lernmethoden erarbeitet werden können. Die wissenschaftliche Forschung zur Gebärdensprache trägt ausserdem dazu bei, die kulturelle Bedeutung und die Entwicklungsgeschichte der Gebärdensprachen zu erfassen. Angesichts der langjährigen Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dies besonders bedeutsam. Insgesamt legt die wissenschaftliche Sprachforschung den Grundstein für gezielte Massnahmen zur Erhaltung und Weiterentwicklung

der Gebärdensprachen sowie zur Weiterentwicklung von technischen Hilfsmitteln für gehörlose und hörbehinderte Menschen (Avatare, automatische Untertitelung). Daher ist es zentral, dass der Bund die wissenschaftliche Forschung zu den Gebärdensprachen mit entsprechenden Beiträgen unterstützt.

Statistik

In der Vorlage zum revidierten BehiG ist keine Bestimmung zur Erhebung statistischer Daten vorgesehen.

Die Schweiz ist durch die UNO-BRK verpflichtet, aussagekräftige statistische Angaben und Forschungsdaten über Menschen mit einer Hörbehinderung zu sammeln, welche die Erarbeitung geeigneter Massnahmen zur Umsetzung der UNO-BRK erlauben. Der Bund muss diese Verpflichtung mit der Erhebung entsprechender Daten wahrnehmen.

Begründung

Anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Umsetzung der UNO-BRK kritisierte der UNO-Ausschuss die mangelhaften Instrumente zur Erhebung von statistischen Daten über Menschen mit Behinderungen in der Schweiz. Er fordert die Schweiz dazu auf, Daten über die Situation von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu sammeln, zu analysieren und zu verbreiten sowie eine unabhängige Forschung in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen zu fördern ([Concluding Observations Nr. 60](#)). Für die Ausarbeitung von gezielten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen ist es daher grundlegend, dass das Bundesamt für Statistik seine Verpflichtungen wahrnimmt und statistische Daten zur Gebärdensprache und zur Gehörlosigkeit erhebt und auswertet.

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch](#)

[ein Gebärdensprachengesetz](#)" explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Verhältnismässigkeit

Mit der vorliegenden BehiG-Revision soll die Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung insbesondere dadurch verbessert werden, dass private Dienstleistungsanbieter und Arbeitgebende zur Ergreifung von angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Anpassungsmassnahmen am Arbeitsplatz können gemäss erläuterndem Bericht etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position bedeuten (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen oder am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Der Bundesrat schliesst damit gehörlose und hörbehinderte Menschen systematisch und strukturell von den geplanten Verbesserungen bei der Gleichstellung im Arbeits- und Dienstleistungsbereich aus.

Bei der Beurteilung der "angemessenen Vorkehrungen" sieht das revidierte BehiG einen neuen Artikel vor (Art. 12a E-BehiG). Die Bestimmung nennt als Kriterien, welche bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden müssen, ausschliesslich die Interessen der privaten Dienstleistungserbringer oder Arbeitgeber. Ausser Acht gelassen werden dabei systematisch die Interessen von Menschen mit Behinderungen, etwa wie zentral die Inanspruchnahme einer bestimmten Dienstleistung für sie ist (insbesondere im Hinblick auf die Ausübung von Grundrechten). Ausserdem schafft die Bestimmung keine Klärung, was unter "angemessenen Vorkehrungen" mit Blick auf die Benachteiligungen von Menschen mit einer Hörbehinderung und die Finanzierung von Gebärdens- und Schriftdolmetschenden zu verstehen ist.

Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter und private Arbeitgebende ist ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen im Bereich der Dolmetschfinanzierung somit wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien in einem eigenen Gebärdenssprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen sicherstellen.

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision

beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen

und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von

Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

2. Berufsbildung

Der Bundesrat sieht in der Revision des BehiG keine Änderungen vor, welche den Zugang zur Berufsbildung von gehörlosen und hörbehinderten Personen verbessern. Insbesondere sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG vorgesehen.

Um die Chancengleichheit von gehörlosen und hörbehinderten Personen im Bereich der Berufsbildung zu fördern, bedarf es jedoch konkreter Massnahmen. Der Zugang zu beruflichen Ausbildungen muss insbesondere durch die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden verbessert werden. Hierfür bedarf es spezialgesetzliche Anpassungen im IVG, welche mit der vorgeschlagenen BehiG-Revision ausser Acht gelassen werden.

Begründung

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen hält fest, dass gehörlose Jugendliche bereits bei der Berufswahl mit Hürden konfrontiert sind, etwa weil ihre Berufswünsche nicht genügend ernst genommen werden oder ihr Potenzial unterschätzt wird ([S. 36](#)). Zudem ist die Kostenübernahme der in der Ausbildung anfallenden Kosten für Gebärdensprachdolmetschende häufig nicht sichergestellt. Dies zeigt, dass die geltenden Bestimmungen im IVG nicht ausreichend sind, um gehörlosen und hörbehinderten Menschen einen gleichberechtigten Zugang zur beruflichen Ausbildung zu garantieren. Es bedarf daher konkreter Anpassungen im IVG, welche die Finanzierung von sämtlichen im Rahmen der beruflichen Ausbildung anfallenden Kosten von Gebärdensprachdolmetschenden sicherstellen (Berufsschule, Vorlesungen, ÜK, obligatorische Praktika, Schnupperlehren). Auch bei Weiterbildungen muss die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden immer dann garantiert sein, wenn eine gehörlose oder hörbehinderte Person die erforderlichen Ausbildungsvoraussetzungen erfüllt. Ausserdem gibt es derzeit keinen flächendeckenden Zugang zu spezialisierten Berufsfachschulen für gehörlose und hörbehinderte Lernende. Ein gleichberechtigter Zugang zur Berufsbildung erfordert spezialisierte Berufsfachschulen mit einem bilingualen Bildungsangebot in allen drei Sprachregionen.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art.14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren

bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen

und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

2. Sensibilisierung des Gesundheitspersonals

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine spezifischen Massnahmen zur Sensibilisierung des Gesundheitspersonals im Umgang mit gehörlosen und hörbehinderten Menschen vor.

Um Diskriminierungen von Menschen mit einer Hörbehinderung bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen entgegenzuwirken, bedarf es gezielter Massnahmen zur Sensibilisierung des Gesundheitspersonals zur Kommunikation mit Menschen mit einer Hörbehinderung.

Begründung

Wie der Bundesrat im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, machen gehörlose und hörbehinderte Menschen immer wieder die Erfahrung, dass Leistungserbringende

und Gesundheitsfachleute nicht optimal auf ihre Bedürfnisse vorbereitet und eingerichtet sind. Vielfach fehlt es an Wissen und Sensibilität oder wichtige Informationen sind nicht barrierefrei zugänglich

(S. 39). Das Thema der "barrierefreien Kommunikation" muss daher in die Ausbildung von medizinischem Personal aufgenommen werden. Zudem müssen Gesundheitsfachleute regelmässig im Umgang mit spezifischen Kommunikationsbedürfnissen von Menschen mit einer Hörbehinderung geschult werden.

3. Notruf

Der Entwurf zum revidierten BehiG sieht keine Massnahmen betreffend eines durchgängig zur Verfügung stehenden Notrufs vor. Es sind im Rahmen der vorliegenden Revision auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Fernmeldegesetz (FMG) vorgesehen.

Gehörlose und hörbehinderte Menschen müssen, wie hörende Menschen die Möglichkeit haben, rund um die Uhr eine Notrufzentrale direkt nach dem Prinzip der Total Conversation (Bild, Video, Audio) zu erreichen. Um dies zu gewährleisten, sind konkrete Massnahmen erforderlich. Die sechs gleichlautenden Motionen zur Digitalisierung und Weiterentwicklung der Schweizer Notrufe ([21.3063](#), [21.3064](#), [21.3065](#), [21.3066](#), [21.3067](#), [21.3068](#)) müssen daher zeitnah und vollständig umgesetzt werden.

Begründung

Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit faktisch keinen Zugang zu Notrufdiensten. Die Alarmierung im Notfall funktioniert heute in der Schweiz ausschliesslich telefonisch über die offiziellen Notrufnummern. Damit sind die bestehenden Notrufe für gehörlose und hörbehinderte Menschen nicht, beziehungsweise nur eingeschränkt, nutzbar. In einem Notfall können Sekunden über Leben und Tod entscheiden. Deshalb ist es essenziell, dass auch Menschen mit einer Hörbehinderung so schnell wie möglich Zugang zu einem barrierefreien Schweizer Notrufsystem erhalten.

Die sechs gleichlautenden Motionen zur Digitalisierung und Weiterentwicklung der Schweizer Notrufe vom 3. März 2021 ([21.3063](#), [21.3064](#), [21.3065](#), [21.3066](#), [21.3067](#), [21.3068](#)) fordern vom Bundesrat, die Notrufe in der Schweiz barrierefrei zu gestalten. Damit Menschen mit einer Hörbehinderung so rasch wie möglich die Möglichkeit erhalten, eine Notrufzentrale rund um die Uhr nach dem Prinzip der Total Conversation (Bild, Video, Audio) zu erreichen, müssen die oben erwähnten Motionen zeitnah und vollständig umgesetzt werden und entsprechende gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Diese Forderungen müssen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder Untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Kultur

Die BehiG-Revision sieht keine Massnahmen zur Förderung der kulturellen Teilhabe von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vor, weder im BehiG noch anhand spezialgesetzlicher Anpassungen im Kulturförderungsgesetz (KFG). Insbesondere fehlen konkrete Bestimmungen betreffend der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Das in Art. 6 E-BehiG vorgesehene Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter bringt in dieser Form für gehörlose und hörbehinderte Menschen keinen Nutzen.

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Zugang zu kulturellen Veranstaltungen mangels Untertitelung oder Übersetzung in Gebärdensprache regelmässig auf Barrieren. Damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am kulturellen Leben teilhaben können, ist ein rechtlicher Anspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden für kulturelle Veranstaltungen unabdingbar. Ausserdem bedarf es einer umfassenden Strategie für eine inklusive Kulturförderung von Bund und Kantonen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind von kulturellen Angeboten häufig ausgeschlossen. Theater, Konzerte oder Kinobesuche sind für sie mangels Übersetzung in Gebärdensprache oder Untertitelung in der Originalsprache nicht möglich.

Das in Art. 6 E-BehiG vorgesehene Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, worunter auch private Kulturveranstalter fallen, bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserungen. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor,

dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalmes oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung bei der kulturellen Teilhabe insbesondere auf Gebärden- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und ohne begleitende Unterstützungsmassnahmen durch den Bund wirkungslos bleibt.

Nur eine garantierte Kostenübernahme von Dolmetschleistungen in Gebärdensprache verbessert für Menschen mit einer Hörbehinderung den Zugang zu kulturellen Veranstaltungen. Hierfür bedarf es einen konkreten Rechtsanspruch, welcher die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden für das gehörlose und hörbehinderte Publikum von kulturellen Veranstaltungen sicherstellt und entsprechende staatliche Beiträge für dessen Finanzierung. Zudem ist für einen gleichberechtigten Zugang zu Kinofilmen erforderlich, dass die Filme in der Originalsprache Untertitelt werden. Dies muss insbesondere bei staatlich subventionierten Filmen sichergestellt werden. Schliesslich bedarf es der Erarbeitung einer umfassenden Strategie für eine inklusive Kulturförderung unter Einbezug der Kantone.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Andreas Binggeli
Präsident
Gehörlosen Sportclub Bern



Gehörlosen-Verein Basel 1912
Remo Berni, Vizepräsident
Eienstrasse 14
5754 Safenwil
r.berni@gvbasel.ch

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

Per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Vernehmlassung Revision BehiG

Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir sind die grösste Gehörlosenverein der Region Basel. Unser Vereinszweck ist der Zusammenschluss Gehörloser und interessierter Hörende zu gegenseitiger Stützung und Wahrung ihrer Interessen, die Förderung der Kameradschaft und der Gehörlosenkultur, die Weiterbildung, die Stärkung der Selbständigkeit.

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen

und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.
Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. Der Bericht macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und

kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache

und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen (Concluding Observations Nr. 42a),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 58b),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache (Concluding Observations Nr. 28a),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen (Concluding Observations Nr. 42c),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik (Concluding Observations Nr. 47 b).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt

und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz (Concluding Observations Nr. 42 a). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit

und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen (S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden. Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit

verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen (S. 34). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin (S. 34). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können (Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück (S. 35). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin (Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung

von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen (S. 18). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmaßnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen (Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärdensprache und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält (Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärdensprache und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz. Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärdensprache und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt (S. 34). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärdensprache und Lautsprache (Concluding Observations Nr. 47 b). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen (S. 33). Da Sprache nur interaktiv

gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 58 lit. b). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen (S. 48). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen (S. 41). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden (S. 41). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache (S. 48). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuh. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehabgabe schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden. Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der

Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen (Concluding Observations Nr. 19 f.).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalmes oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen (Concluding Observations Nr. 42c).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind (S. 36). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen (Concluding Observations Nr. 52 c). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im

BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art.14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich

umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind (S. 39). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen (Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist. Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene Motion 23.3673 fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete

Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

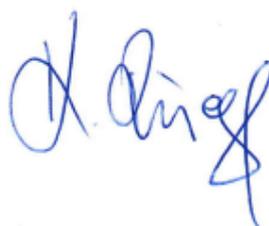
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

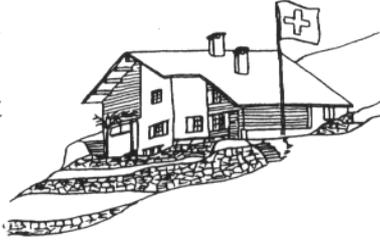
Freundliche Grüsse

Remo Berni
Vizepräsident
GVB

Handwritten signature of Remo Berni in blue ink, featuring a large, stylized 'R' and 'B'.

Kaspar Rüegg
Kassier
GVB

Handwritten signature of Kaspar Rüegg in blue ink, written in a cursive style.



Gehörlosenverein Berghaus Tristel Elm /GL

Gehörlosenverein Berghaus Tristel Elm
Ruth Stohr /Präsidentin
Glättlistrasse 3
8048 Zürich

E-Mail. Fam.stohr@bluewin.ch

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Vernehmlassung Revision BehiG Vernehmlassungsantwort

Zürich . 7.3.2024

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

Zweck und Ziel unseres Vereins:

Das Allgemeine Ziel des Vereins ist, die Gehörlosen in Ihrer Selbstständigkeit zu stärken und zur Solidarität im Kt.Glarus zu ermutigen.

Der Verein strebt dieses Ziel mit folgenden Tätigkeiten an:

Förderung von geselligen, kulturellen und bildenden Anlässen, des Gemeinschaftsinnens und Kameradschaft.

Weiterbildung durch Veranstaltungen aller Art

Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Gehörlosenbund

Zusammenschluss zwischen Gehörlosen, Spätertaubten, Schwerhörigen und Hörenden.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur

Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt ([S. 48](#)). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise

Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärden- in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt ([S. 48](#)). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der

Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärden- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und

hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)).

Es ist unverstänlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es

gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühr schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten

beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden

zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu

Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdensprache- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art. 14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der

Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage

des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder

Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich,

welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in

der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen

Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative

20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Freundliche Grüsse



Ruth Stohr / Präsidentin Gehörlosenverein Berghaus Tristel Elm /GL

20/20



Sebastian Butz, Präsident
Baslerstrasse 329
4123 Allschwil

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

Vernehmlassung Revision BehiG

Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir sind ein Gehörlosenverein, die etwa 40 Mitglieder umfasst. Der Verein bezweckt die Förderung des Kontakts und des Austausches zwischen Hörenden, Gehörlosen und Schwerhörigen. Wir fördern des Gemeinsinnes und der Kameradschaft und die Durchführung von kulturellen, geselligen und sportlichen Anlässen.

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. Der Bericht macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit auch die "Förderung der

Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen (Concluding Observations Nr. 42a),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 58b),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache (Concluding Observations Nr. 28a),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen (Concluding Observations Nr. 42c),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik (Concluding Observations Nr. 47 b).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die Motion

22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz (Concluding Observations Nr. 42 a). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete

Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen (S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden. Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen (S. 34). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosse

Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin (S. 34). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können (Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück (S. 35). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin (Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen (S. 18). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen (Diskriminierungsbericht

2023 Gehörlosenbund). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält (Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz. Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt (S. 34). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass "wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärden- und Lautsprache (Concluding Observations Nr. 47 b). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen (S. 33). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 58 lit. b). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen (S. 48). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen (S. 41). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden (S. 41). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache (S. 48). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuh. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühren schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte

Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen (Concluding Observations Nr. 19 f.).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalmes oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen (Concluding Observations Nr. 42c).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind (S. 36). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen (Concluding Observations Nr. 52 c). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im

BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art. 14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich

umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind (S. 39). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen (Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist. Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene Motion 23.3673 fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete

Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

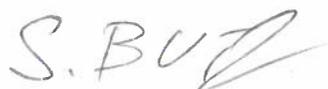
Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüße

Sebastian Butz
Präsident
GFB

Handwritten signature of Sebastian Butz in blue ink, appearing as 'S. Butz' with a stylized flourish.

Frédéric Bernath
Aktuar
GFB

Handwritten signature of Frédéric Bernath in blue ink, appearing as 'F. Bernath' with a stylized flourish.



Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

Vernehmlassung Revision BehiG

Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir sind ein Gehörlosenverein von mehr als 90 gehörlose und hörbehinderte Mitglieder. Der Verein bezweckt die Förderung des Gemeinsinnes und der Kameradschaft und die Durchführung von kulturellen, geselligen und sportlichen Anlässen.

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde

Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019](#) erstellten [Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen

müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen (Concluding Observations Nr. 42a),

- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als

Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosse Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den

Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt (S. 34). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass "wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärden- und Lautsprache (Concluding Observations Nr. 47 b). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen (S. 33). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 58 lit. b). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen (S. 48). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-

kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen (S. 41). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden (S. 41). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache (S. 48). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhre. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühren schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der

Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen (Concluding Observations Nr. 19 f.).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalmes oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen (Concluding Observations Nr. 42c).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind (S. 36). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüßenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen (Concluding Observations Nr. 52 c). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am

Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art.14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu

zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind (S. 39). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und

sicherstellen (Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene Motion 23.3673 fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Jacqueline Lachat

Präsidentin

Gehörlosen Freizeitclub Jurasüdfuss



Lotti Jaggi

Beisitzerin

Gehörlosen Freizeitclub Jurasüdfuss

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

Vernehmlassung Revision BehiG

Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir sind der Trägerverein der Fachstelle Informationen, Beratung und Dienste für Gehörlose und Hörbehinderte. Die Fachstelle betreut in der Region Basel etwa 500 gehörlose und hörbehinderte Klient:innen.

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373](#) "[Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz](#)" umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373](#) "[Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz](#)" konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen. Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.



Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthält bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der bloss



Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärdens- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen. Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können. Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)).

Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärden- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühren schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden – unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen; da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte

Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhllampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalmes oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen. Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt. Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen. Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von

Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art. 14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde).

Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist. Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Anbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden

kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Toni Koller
Präsident
GFBASEL



Viktor Buser
Geschäftsführer
GFBASEL



Gehörlosen Sportverein



beider Basel

Gegründet

1970

www.gsvbbasel.ch

Mitglied des Swiss Deaf Sport SDS
und des Schweizerischen Gehörlosenbundes SGB-FSS

IBAN CH71 0900 0000 4002 5520 6

Postscheck 40-

25520-6

Beat Koller, Präsident

Tramstrasse 35c

4132 Muttenz

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Inselgasse

1<https://docs.google.com/document/d/1s2FkcCmL6hxWPvUncu4gKUmQxzJPU>

EpX/edit?usp=sharing&oid=109510362690020508718&rtpof=true&sd=true

CH-3003 Bern

Per E-Mail an ebqb@gs-edi.admin.ch

Vernehmlassung Revision BehiG

Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir sind ein Gehörlosen Sportverein, die etwa 90 Mitglieder umfasst. Der Verein bezweckt die Förderung des Kontakts und des Austausches zwischen Hörenden, Gehörlosen und Schwerhörigen. Wir fördern auch den aktiven Sport unsere Mitglieder in verschiedene Sportarten. Wöchentlich treffen wir uns und trainieren verschiedene Sportarten bei Turnhalle Wasgenring Süd in Basel.

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373](#)

["Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen

erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu

betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information

verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.

- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden

Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt ([S. 48](#)). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärden- in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt ([S. 48](#)). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch

die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen.

Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärdensprache und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher

grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen. Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärdens- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass "wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärdens- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen. Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden

können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur

Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache (S. 48). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhrt. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden. Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200

Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühr schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der

Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen. Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu

verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalmes oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder

konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt. Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen. Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für

private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art.14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren

Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist. Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu

Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonale weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend

der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Beat Koller
Präsident

Franziska Andenmatten
Vizepräsidentin



Google LLC, 1600 Amphitheatre Parkway, Mountain View, CA 94043,
USA

Sie erhalten diese E-Mail, weil fr.andenmatten@gmail.com ein Dokument
in Google Docs für Sie freigegeben hat.

Google™



Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Inselgasse 1

CH-3003 Bern

Per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Vernehmlassung Revision BehiG

Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich

beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der

Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze,

Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung

der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt ([S. 48](#)). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärden- in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt ([S. 48](#)). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen.

Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf

konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärden- und Lautsprache

([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der

Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache (S. 48). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte.

Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühr schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbußen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende

Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhllampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art. 14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch

Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf

Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und

Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Name Vorname Alexander Naef
Funktion Präsident
Organisation GGS Schaffhausen



Name Vorname Marie Cerny
Funktion. Vorstandsmitglied
Organisation. GGS SH





Gehörlosen- und Sportverein Zürich
Oerlikonerstrasse 98
8057 Zürich

31.März 2024

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
ebgb@gs-edi.admin.ch

Vernehmlassung Revision BehiG Vernehmlassungsantwort

Gehörlosen- und Sportverein Zürich GSVZ (gegründet 1916, 300 Mitglieder)

Der Verein bezweckt die Förderung der Gehörlosengemeinschaft und des aktiven Sports. Er führt Veranstaltungen verschiedener Art und Sportprogramme durch, welche die allgemeine Bildung der Gehörlosen, die Gehörlosenkultur, den sozialen und informativen Austausch unter Gehörlosen sowie mit Hörenden pflegen. Der Verein versucht, seinen Mitgliedern Selbstständigkeit und ein gesundes Selbstbewusstsein zu vermitteln.

Der GSVZ ist politisch und konfessionell neutral. Er lehnt Diskriminierungen politische, religiöser und ethnischer Art sowie aufgrund von Geschlecht oder Rasse ab.

Der GSVZ verfolgt ideelle und gemeinnützige, aber keine kommerziellen Zwecke.

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen **Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes**

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur

Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird ([S. 8, S. 17](#)). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt ([S. 2, 7, 9 10](#)). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält ([S. 8](#)), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt ([S. 48](#)). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise

Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärden- in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt ([S. 48](#)). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärdens- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der

Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärdens- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärdens- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und

hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)).

Es ist unverstänlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es

gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühr schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten

beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden

zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu

Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdensprache- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhllampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art.14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der

Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage

des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von

Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Christian Matter
GSVZ-Präsident



Ronny Bäumle
GSVZ-Vizepräsident





Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
E-Mail: ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, 4. März 2024

Vernehmlassung Revision BehiG

Vernehmlassungsantwort

Die Genossenschaft für Gehörlosenhilfe Zürich, kurz GGHZ, erfüllt verschiedene Aufgaben zugunsten von gehörlosen und hörbehinderten Menschen und unterstützt entsprechende Institutionen und Organisationen.

Die Genossenschaft Gehörlosenhilfe Zürich GGHZ wurde 1934 mit Sitz in Zürich gegründet und unterhält eine Liegenschaft im Stockwerkeigentum, das «Gehörlosenzentrum», kurz GZ, in Zürich-Oerlikon an der Oerlikonerstrasse 98. Das Gehörlosenzentrum steht primär Organisationen im Hörbehindertenwesen zur Verfügung. Es stehen zu einem reduzierten Mietpreis Schulungs- und Versammlungsrumme für Gruppen von Menschen mit einer Hörbehinderung bereit, aber auch für andere Mieter, für diese allerdings zum vollen Preis.

Die GGHZ ist zudem juristische Trägerin der SEK3 - Oberstufe für Gehörlose und Schwerhörige. Die SEK3 ist eine Oberstufe für Schülerinnen und Schüler mit einer Hör- und/oder Kommunikationsbehinderung und führen ein breites Unterrichtsangebot mit teilintegrativen und bilingualen Modellen. Die SEK3 zeichnet sich denn auch durch ein sehr breites Angebot an massgeschneiderten Inklusionslösungen aus: Unsere Schülerinnen und Schüler besuchen teilintegrativ Regelklassen oder werden in separierten Kleinklassen unterrichtet. Dabei sind alle Jugendlichen Teil eines gemeinsamen Schulalltages mit guthörenden und hörbehinderten Jugendlichen als Ausdruck gelebter Teilhabe und zur Förderung hoher Kommunikationsfähigkeit.

Im Unterricht der spezialisierten Sekundarschule wird mit individueller Förderplanung auf die Möglichkeiten der Lernenden bezüglich Lerninhalte, Arbeitstempo und Ausdrucksvermögen eingegangen.

Im gleichen Quartier, zu Fuss gut erreichbar, liegt unser Wocheninternat, welches für Jugendliche mit u.a. längeren Anfahrtswegen bestimmt ist.

Die GGHZ unterstützt Initiativen aus dem Bereich der Jugend- und Erwachsenenbildung.

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der

Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.

- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen

anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner

Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüessen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosse Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)).

Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärden- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige

Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG

hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühren schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur

Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und

hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere

Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art.14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt

es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonale weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären,

Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer

Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

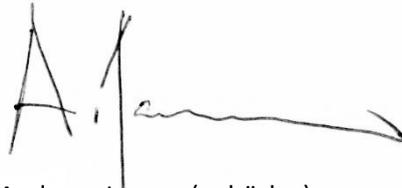
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Handwritten signature of Christian Matter in black ink, featuring a large, stylized 'C' and 'M'.

Christian Matter (gehörlos)

Präsident GGZ

Handwritten signature of Andreas Janner in black ink, featuring a large, stylized 'A' and 'J'.

Andreas Janner (gehörlos)

Vorstandssekretär GGZ

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
Per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Vernehmlassung Revision BehiG - Vernehmlassungsantwort

Die Interessengemeinschaft Gehörlose und Hörbehinderte ist eine Trägerorganisation der Selbst- und Fachhilfe im Kanton Bern, in der sich 11 Vereine und Institutionen zusammengeschlossen haben. Wir verstehen uns als Forum der Gehörlosen- und Hörbehindertenorganisationen.

Wir setzen uns auf vielfältige Art und Weise dafür ein, dass hörbehinderte und gehörlose Menschen besser am kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Leben teilhaben können.

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Förderung und Schutz der Gebärdensprachen als Aufgabe von Bund und Kantonen

Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision hat die Vorlage keine weiteren Auswirkungen auf die Kantone (S. 35).

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Querschnittsthema. Die Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordern sowohl Massnahmen des Bundes als auch der Kantone. Der Bundesrat muss die Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen in die Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) einbeziehen und dafür sorgen, dass Bund und Kantone ihre Verantwortlichkeiten koordiniert wahrnehmen.

Begründung

Verschiedene verfassungsrechtlicher Kompetenzgrundlagen verpflichten sowohl den Bund als auch die Kantone im Bereich der Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen Massnahmen zu ergreifen. Gemäss dem Postulatsbericht des Bundesrates zur Anerkennung der Gebärdensprachen ([S. 48 f.](#)) und dem Gutachten zur Anerkennung der Gebärdensprachen von Prof. Dr. iur. Kurt Pärli ([S. 23](#)) sind dies insbesondere:

- Die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV), welche auch als Kompetenzgrundlage für das Sprachengesetz (SpG) dient und deren Schutzbereich die Gebärdensprachen miteinschliesst.
- Die Kompetenzen von Bund und Kantonen betreffend der Förderung von Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften (Art. 70 Abs. 3 BV): Der Bericht der WBK-N zum Sprachengesetz führt zu den Verpflichtungen des Bundes in Art. 70 Abs. 3 BV Folgendes aus: "Damit erhält der Bund hauptsächlich zwei Aufgaben: Er muss einerseits direkte Massnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit in seinem Kompetenzbereich ergreifen und er kann andererseits indirekte Massnahmen vorsehen, mit dem Ziel, die Kantone in ihrem Kompetenzbereich bei der Förderung der Mehrsprachigkeit, namentlich im Bereich der obligatorischen Schule, zu unterstützen" ([Bericht WBK-N zum Sprachengesetz, BBl 2006 8987](#)).
- Das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), welches sowohl Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung als auch der Sprache verbietet.
- Der Gesetzgebungsauftrag betreffend Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Art. 8 Abs. 4 BV).
- Der Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 BV).
- Der Anspruch von Kindern auf besonderen Schutz (Art. 11 BV).
- Die Kompetenzen des Bundes zur Kulturförderung (Art. 69 Abs. 2 BV).

Es ist unerlässlich, dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) auch Auswirkungen auf die Kantone hat, ansonsten bleibt deren Umsetzung blosse Symbolpolitik. Die Anerkennung der Gebärdensprachen, welche als Querschnittsthema sowohl Kompetenzen des Bundes als auch der Kantone betrifft, muss als

gemeinsame Verpflichtung von Bund und Kantonen angegangen werden. Es ist daher grundlegend, dass der Bund in seiner Gesetzgebung auch auf die Verpflichtungen der Kantone verweist.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und

Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),

- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen

Die Vorlage sieht in Art. 9 E-BehiG Anpassungen bei der Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen vor (Art. 9 E-BehiG).

Die Praxis zeigt, dass die bisherige Regelung des Verbandsbeschwerderechts für Behindertenorganisationen im BehiG unzureichend war. Es ist begrüssenswert, dass Behindertenorganisationen mit der neuen Bestimmung grundsätzlich alle Rechte geltend machen können, die im revidierten BehiG vorgesehen sind.

Begründung

Die Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen ist ein wichtiges Mittel, um Ansprüche von Menschen mit Behinderung effektiv geltend zu machen. Bereits das bisherige BehiG sah in Art. 9 vor, dass Behindertenorganisationen unter gewissen Voraussetzungen ein

Verbandsbeschwerderecht zustanden. Dessen Ausgestaltung war jedoch unzureichend, was durch die geringe Inanspruchnahme des Beschwerde- und Klagerechts seitens der Behindertenorganisationen deutlich wird. Insbesondere fehlte es an einem Beschwerderecht gegen Schlechterstellungen bei Angeboten von Dienstleistungen durch das Gemeinwesen.

Insgesamt sollte den Behindertenorganisationen auch bezüglich behindertenrechtlicher Ansprüche der übrigen Bundesgesetzgebung ein Beschwerde- und Klagerecht zustehen.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat

bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt ([S. 48](#)). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärden- in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt ([S. 48](#)). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich

sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine Massnahmen zur Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache vor.

Der Bundesrat versäumt dadurch, die Grundvoraussetzung zu schaffen, welche Sprachfördermassnahmen überhaupt erst ermöglicht. Nur wenn eine genügende Anzahl an qualifiziertem Fachpersonal für Gebärdensprache vorhanden ist, lassen sich Sprachfördermassnahmen zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprache überhaupt umsetzen. Die Förderung der Ausbildung von Fachkräften in Gebärdensprache ist daher eine zwingende Voraussetzung, um die Gebärdensprachen gemäss der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) tatsächlich zu fördern. Die Notwendigkeit dieser Massnahme wird auch vom UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK betont ([Concluding Observations Nr. 42a](#)).

Begründung

Um eine Sprache erlernen, erleben und weiterentwickeln zu können, braucht es entsprechende Fachkräfte. Im Bereich der Gebärdensprache sind dies Gebärdensprachdolmetschende, Gebärdensprachlehrpersonen und Gebärdensprachübersetzende. Diese Fachkräfte sind eine notwendige Voraussetzung, um den Spracherwerb und den Gebrauch der Gebärdensprache überhaupt erst zu ermöglichen. Aktuell gibt es einen massiven Mangel an Fachkräften. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Gebärdensprachen bis in die 1990er-Jahren systematisch unterdrückt wurden und sich in den jungen Berufsfelder im Bereich der Gebärdensprache noch nicht ausreichende Ausbildungsmöglichkeiten etablieren konnten. Der Beruf der

Gebärdensprachlehrperson wurde beispielsweise erst im Jahr 2021 durch das SBFJ anerkannt. Die bestehenden Barrieren für gehörlose und hörbehinderte Menschen, etwa durch fehlende Gebärdensprachdolmetschende im Gesundheitsbereich, beim Zugang zu Dienstleistungen oder die fehlende Möglichkeit, die Gebärdensprachen ab Geburt zu erlernen, können nicht gelöst werden, solange der Fachkräftemangel in Gebärdensprache nicht behoben wird. Die Ausbildung von Fachkräften in Gebärdensprache ist daher eine Grundvoraussetzung dafür, dass die erforderlichen Massnahmen zur Verbesserung der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen überhaupt umgesetzt werden können.

Gleiches gilt für die Umsetzung der in der UNO-BRK verankerten Rechte von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Daher verlangt auch der UNO-Ausschuss anlässlich der Überprüfung der UNO-BRK, dass die Schweiz die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherstellt ([Concluding Observations Nr. 42a](#)).

Bund und Kantone müssen ihre Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung wahrnehmen und die Grundlagen dafür schaffen, dass ausreichend Fachkräfte für Gebärdensprache ausgebildet werden. Dies bedeutet auch die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Ausbildung von Gebärdensprachdolmetschenden, Gebärdensprachlehrpersonen sowie Gebärdensprachübersetzenden. Entsprechend hält auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision fest, dass sich die Fördermöglichkeiten des Bundes auch auf die Ausbildung von Gebärdensprachdolmetschenden beziehen (S. 34). Um konkrete Verbesserungen zu erreichen, bedarf es der expliziten Verankerung dieser Fördermöglichkeit im Gesetz, ebenso wie weiterer konkreter Massnahmen zur Unterstützung von Fachkräften in Gebärdensprache.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige

BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärdensprache und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen

des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärdensprache und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärdensprache und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärdensprache und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärdens- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des

Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)).

Es ist unverstänlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühren schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

Forschung zu Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine Massnahmen zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung zu den Gebärdensprachen vor.

Damit verkennt der Bundesrat, dass die wissenschaftliche Forschung für die effektive Förderung der Gebärdensprachen unverzichtbar ist. Die Anerkennung der Gebärdensprachen muss daher mit konkreten Massnahmen einhergehen, welche die wissenschaftliche Forschung zur Gebärdensprache fördern.

Begründung

Wie der Bundesrat im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufzeigt, erfordert eine effektive Sprachförderung auch die Förderung und Unterstützung der Forschung zur Gebärdensprache ([S. 27](#)). Die wissenschaftliche Forschung ermöglicht ein umfassendes Verständnis für die Struktur und die Entwicklung der Gebärdensprachen. Dies ist für die Förderung der Gebärdensprachen unabdingbar, da nur auf dieser Grundlage effektive Lehr- und Lernmethoden erarbeitet werden können. Die wissenschaftliche Forschung zur Gebärdensprache trägt ausserdem dazu bei, die kulturelle Bedeutung und die Entwicklungsgeschichte der Gebärdensprachen zu erfassen. Angesichts der langjährigen Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dies besonders bedeutsam. Insgesamt legt die wissenschaftliche Sprachforschung den Grundstein für gezielte Massnahmen zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen sowie zur Weiterentwicklung von technischen Hilfsmitteln für gehörlose und hörbehinderte Menschen (Avatare, automatische Untertitelung). Daher ist es zentral, dass der Bund die wissenschaftliche Forschung zu den Gebärdensprachen mit entsprechenden Beiträgen unterstützt.

Statistik

In der Vorlage zum revidierten BehiG ist keine Bestimmung zur Erhebung statistischer Daten vorgesehen.

Die Schweiz ist durch die UNO-BRK verpflichtet, aussagekräftige statistische Angaben und Forschungsdaten über Menschen mit einer Hörbehinderung zu sammeln, welche die Erarbeitung geeigneter Massnahmen zur Umsetzung der UNO-BRK erlauben. Der Bund muss diese Verpflichtung mit der Erhebung entsprechender Daten wahrnehmen.

Begründung

Anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Umsetzung der UNO-BRK kritisierte der UNO-Ausschuss die mangelhaften Instrumente zur Erhebung von statistischen Daten über Menschen mit Behinderungen in der Schweiz. Er fordert die Schweiz dazu auf, Daten über die Situation von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu sammeln, zu analysieren und zu verbreiten sowie eine unabhängige Forschung in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen zu fördern ([Concluding Observations Nr. 60](#)). Für die Ausarbeitung von gezielten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen ist es daher grundlegend, dass das Bundesamt für Statistik seine Verpflichtungen wahrnimmt und statistische Daten zur Gebärdensprache und zur Gehörlosigkeit erhebt und auswertet.

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in

einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Verhältnismässigkeit

Mit der vorliegenden BehiG-Revision soll die Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung insbesondere dadurch verbessert werden, dass private Dienstleistungsanbieter und Arbeitgebende zur Ergreifung von angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Anpassungsmassnahmen am Arbeitsplatz können gemäss erläuterndem Bericht etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position bedeuten (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen oder am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Der Bundesrat schliesst damit gehörlose und hörbehinderte Menschen systematisch und strukturell von den geplanten Verbesserungen bei der Gleichstellung im Arbeits- und Dienstleistungsbereich aus.

Bei der Beurteilung der "angemessenen Vorkehrungen" sieht das revidierte BehiG einen neuen Artikel vor (Art. 12a E-BehiG). Die Bestimmung nennt als Kriterien, welche bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden müssen, ausschliesslich die Interessen der privaten Dienstleistungserbringer oder Arbeitgeber. Ausser Acht gelassen werden dabei systematisch die Interessen von Menschen mit Behinderungen, etwa wie zentral die Inanspruchnahme einer bestimmten Dienstleistung für sie ist (insbesondere im Hinblick auf die Ausübung von Grundrechten). Ausserdem schafft die Bestimmung keine Klärung, was unter "angemessenen Vorkehrungen" mit Blick auf die Benachteiligungen von Menschen mit einer Hörbehinderung und die Finanzierung von Gebärdens- und Schriftdolmetschenden zu verstehen ist.

Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter und private Arbeitgebende ist ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen im Bereich der Dolmetschfinanzierung somit wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen sicherstellen.

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen

öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder

im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhllampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG

oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

2. Berufsbildung

Der Bundesrat sieht in der Revision des BehiG keine Änderungen vor, welche den Zugang zur Berufsbildung von gehörlosen und hörbehinderten Personen verbessern. Insbesondere sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG vorgesehen.

Um die Chancengleichheit von gehörlosen und hörbehinderten Personen im Bereich der Berufsbildung zu fördern, bedarf es jedoch konkreter Massnahmen. Der Zugang zu beruflichen Ausbildungen muss insbesondere durch die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden verbessert werden. Hierfür bedarf es spezialgesetzliche Anpassungen im IVG, welche mit der vorgeschlagenen BehiG-Revision ausser Acht gelassen werden.

Begründung

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen hält fest, dass gehörlose Jugendliche bereits bei der Berufswahl mit Hürden konfrontiert sind, etwa weil ihre Berufswünsche nicht genügend ernst genommen werden oder ihr Potenzial unterschätzt wird ([S. 36](#)). Zudem ist die Kostenübernahme der in der Ausbildung anfallenden Kosten für Gebärdensprachdolmetschende häufig nicht sichergestellt. Dies zeigt, dass die geltenden Bestimmungen im IVG nicht ausreichend sind, um gehörlosen und hörbehinderten Menschen einen gleichberechtigten Zugang zur beruflichen Ausbildung zu garantieren. Es bedarf daher konkreter Anpassungen im IVG, welche die Finanzierung von sämtlichen im Rahmen der beruflichen Ausbildung anfallenden Kosten von Gebärdensprachdolmetschenden sicherstellen (Berufsschule, Vorlesungen, ÜK, obligatorische Praktika, Schnupperlehren). Auch bei Weiterbildungen muss die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden immer dann garantiert sein, wenn eine gehörlose oder hörbehinderte Person die erforderlichen Ausbildungsvoraussetzungen erfüllt. Ausserdem gibt es derzeit keinen flächendeckenden Zugang zu spezialisierten Berufsfachschulen für gehörlose und hörbehinderte Lernende. Ein gleichberechtigter Zugang zur Berufsbildung erfordert spezialisierte Berufsfachschulen mit einem bilingualen Bildungsangebot in allen drei Sprachregionen.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art.14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben

Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu

gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und

hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

2. Sensibilisierung des Gesundheitspersonals

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine spezifischen Massnahmen zur Sensibilisierung des Gesundheitspersonals im Umgang mit gehörlosen und hörbehinderten Menschen vor.

Um Diskriminierungen von Menschen mit einer Hörbehinderung bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen entgegenzuwirken, bedarf es gezielter Massnahmen zur Sensibilisierung des Gesundheitspersonals zur Kommunikation mit Menschen mit einer Hörbehinderung.

Begründung

Wie der Bundesrat im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, machen gehörlose und hörbehinderte Menschen immer wieder die Erfahrung, dass Leistungserbringende und Gesundheitsfachleute nicht optimal auf ihre Bedürfnisse vorbereitet und eingerichtet sind. Vielfach fehlt es an Wissen und Sensibilität oder wichtige Informationen sind nicht barrierefrei zugänglich ([S. 39](#)). Das Thema der "barrierefreien Kommunikation" muss daher in die Ausbildung von medizinischem Personal aufgenommen werden. Zudem müssen Gesundheitsfachleute regelmässig im Umgang mit spezifischen Kommunikationsbedürfnissen von Menschen mit einer Hörbehinderung geschult werden.

3. Notruf

Der Entwurf zum revidierten BehiG sieht keine Massnahmen betreffend eines durchgängig zur Verfügung stehenden Notrufs vor. Es sind im Rahmen der vorliegenden Revision auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Fernmeldegesetz (FMG) vorgesehen.

Gehörlose und hörbehinderte Menschen müssen, wie hörende Menschen die Möglichkeit haben, rund um die Uhr eine Notrufzentrale direkt nach dem Prinzip der Total Conversation (Bild, Video, Audio) zu erreichen. Um dies zu gewährleisten, sind konkrete Massnahmen erforderlich. Die sechs gleichlautenden Motionen zur Digitalisierung und Weiterentwicklung der Schweizer Notrufe ([21.3063](#), [21.3064](#), [21.3065](#), [21.3066](#), [21.3067](#), [21.3068](#)) müssen daher zeitnah und vollständig umgesetzt werden.

Begründung

Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit faktisch keinen Zugang zu Notrufdiensten. Die Alarmierung im Notfall funktioniert heute in der Schweiz ausschliesslich telefonisch über die offiziellen Notrufnummern. Damit sind die bestehenden Notrufe für gehörlose und hörbehinderte Menschen nicht, beziehungsweise nur eingeschränkt, nutzbar. In einem Notfall können Sekunden über Leben

und Tod entscheiden. Deshalb ist es essenziell, dass auch Menschen mit einer Hörbehinderung so schnell wie möglich Zugang zu einem barrierefreien Schweizer Notrufsystem erhalten.

Die sechs gleichlautenden Motionen zur Digitalisierung und Weiterentwicklung der Schweizer Notrufe vom 3. März 2021 ([21.3063](#), [21.3064](#), [21.3065](#), [21.3066](#), [21.3067](#), [21.3068](#)) fordern vom Bundesrat, die Notrufe in der Schweiz barrierefrei zu gestalten. Damit Menschen mit einer Hörbehinderung so rasch wie möglich die Möglichkeit erhalten, eine Notrufzentrale rund um die Uhr nach dem Prinzip der Total Conversation (Bild, Video, Audio) zu erreichen, müssen die oben erwähnten Motionen zeitnah und vollständig umgesetzt werden und entsprechende gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Diese Forderungen müssen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder Untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Kultur

Die BehiG-Revision sieht keine Massnahmen zur Förderung der kulturellen Teilhabe von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vor, weder im BehiG noch anhand spezialgesetzlicher Anpassungen im Kulturförderungsgesetz (KFG). Insbesondere fehlen konkrete Bestimmungen betreffend der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Das in Art. 6 E-BehiG vorgesehene Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter bringt in dieser Form für gehörlose und hörbehinderte Menschen keinen Nutzen.

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Zugang zu kulturellen Veranstaltungen mangels Untertitelung oder Übersetzung in Gebärdensprache regelmässig auf Barrieren. Damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am kulturellen Leben teilhaben können, ist ein rechtlicher Anspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden für kulturelle Veranstaltungen unabdingbar. Ausserdem bedarf es einer umfassenden Strategie für eine inklusive Kulturförderung von Bund und Kantonen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind von kulturellen Angeboten häufig ausgeschlossen. Theater, Konzerte oder Kinobesuche sind für sie mangels Übersetzung in Gebärdensprache oder Untertitelung in der Originalsprache nicht möglich.

Das in Art. 6 E-BehiG vorgesehene Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, worunter auch private Kulturveranstalter fallen, bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserungen. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung bei der kulturellen Teilhabe insbesondere auf Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und ohne begleitende Unterstützungsmassnahmen durch den Bund wirkungslos bleibt.

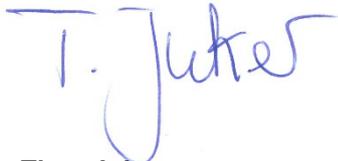
Nur eine garantierte Kostenübernahme von Dolmetschleistungen in Gebärdensprache verbessert für Menschen mit einer Hörbehinderung den Zugang zu kulturellen Veranstaltungen. Hierfür bedarf es einen konkreten Rechtsanspruch, welcher die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden für

das gehörlose und hörbehinderte Publikum von kulturellen Veranstaltungen sicherstellt und entsprechende staatliche Beiträge für dessen Finanzierung. Zudem ist für einen gleichberechtigten Zugang zu Kinofilmen erforderlich, dass die Filme in der Originalsprache Untertitelt werden. Dies muss insbesondere bei staatlich subventionierten Filmen sichergestellt werden. Schliesslich bedarf es der Erarbeitung einer umfassenden Strategie für eine inklusive Kulturförderung unter Einbezug der Kantone.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Bern, 14. Februar 2024

Freundliche Grüsse



Theo Jucker
Präsident IGGH



Brigitte Schökle
Geschäftsführerin IGGH

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
E-Mail: ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, 4. März 2024

Vernehmlassung Revision BehiG Vernehmlassungsantwort

«Wir machen Gehörlose sichtbar!»

sichtbar GEHÖRLOSE ZÜRICH als gemeinnützige Selbsthilfe-Dachorganisation im Kanton Zürich setzt sich für die Anliegen von gehörlosen, schwerhörigen und hörsehbehinderten Menschen ein. Sie wird getragen von der Stiftung Treffpunkt der Gehörlosen.

Sie bietet für die über 2'500 gehörlosen Menschen im Kanton Zürich gehörlosengerechte Angebote wie Begegnungen, Kultur & Bildung, Kommunikation & Gebärdensprache an und setzt sich als Interessenvertretung für die Bilingualität (Gebärdensprache sowie Laut- und Schriftsprache) sowie für die Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention BRK im Kanton Zürich ein. Das Team besteht aus hörbehinderten und hörenden Mitarbeitende.

Unser Ziel ist die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung und damit der barrierefreie Zugang zu allen Lebensbereichen. Hierzu setzen wir auf Inhalte in Gebärdensprache und bauen gezielt Brücken zur hörenden Mehrheit. Mit unseren gehörlosengerechten Angeboten und Dienstleistungen unterstützen wir Betroffene in ihrer persönlichen Entwicklung und pflegen die Gemeinschaft der Gebärdensprachnutzer:innen. **Denn wir gehören dazu!**

Oerlikonerstrasse 98
8057 Zürich

Telefon 044 312 77 70
kontakt@sichtbar-gehoerlose.ch
www.sichtbar-gehoerlose.ch

Trägerschaft: Stiftung Treffpunkt der Gehörlosen
PC 80-3201-1 / IBAN CH96 0900 0000 8000 3201 1
MwSt.-Nr. CHE-103.804.018 MWST

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der

Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.

- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen

anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner

Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit

häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärden- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des

Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke

von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache (S. 48). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und

Fernsehgebühren schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind

Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten

Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüßenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere

Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art.14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden

Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonale weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und

hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative

20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

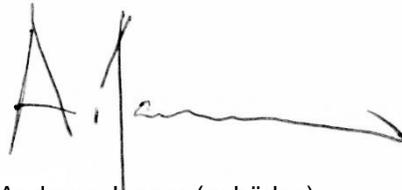
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Handwritten signature of Christian Matter in black ink, featuring a large, stylized 'C' and 'M'.

Christian Matter (gehörlos)

Präsident Stiftung Treffpunkt der Gehörlosen

Handwritten signature of Andreas Janner in black ink, featuring a large, stylized 'A' and 'J'.

Andreas Janner (gehörlos)

Geschäftsführer sichtbar GEHÖRLOSE ZÜRICH



SOCIÉTÉ DES SOURDS DU VALAIS

Gehörlosenverein Wallis

Fondée en 1939
Gegründet

Exp. : Société des Sourds du Valais, 1950 Sion

Département fédéral de l'intérieur DFI
Inselgasse 1

CH-3003 Berne

Sion, le 16 mars 2024



Consultation en vue d'une révision de la LHand

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions pour l'avant-projet de révision de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) et nous nous prononçons à ce sujet dans le délai imparti.

I. Remarques générales

Nécessité d'une loi sur les langues des signes

L'avant-projet de révision de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) prévoit la reconnaissance des trois langues des signes suisses dans l'art. 12b AP. Le Conseil fédéral envisage ainsi d'appliquer la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#).

La reconnaissance juridique des langues des signes est un prérequis indispensable pour améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes en Suisse et garantir leurs droits. Toutefois, la LHand n'offre pas un cadre adapté à cette fin car les langues ne sont pas un handicap. Afin que les langues des signes soient reconnues à leur juste valeur, comme des langues à part entière, et que la situation des personnes sourdes et malentendantes s'en trouve véritablement améliorée, il est essentiel d'appliquer strictement la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) et de créer en conséquence une loi fédérale pour reconnaître et promouvoir les trois langues des signes suisses ainsi que pour assurer l'égalité des personnes sourdes et malentendantes. En intégrant la reconnaissance des langues des signes dans la LHand, le Conseil fédéral va à l'encontre de la volonté du Parlement.

Motif

Les trois langues des signes suisses, à savoir la langue des signes alémanique (Deutschschweizer Gebärdensprache, DSGS), la langue des signes française (LSF) et la langue des signes italienne (Lingua dei Segni Italiana, LIS), sont des langues à part entière qui se sont développées au même titre que les langues parlées au sein d'une communauté linguistique régionale. Elles sont indissociables de l'identité culturelle de la communauté sourde de Suisse qui constitue une minorité linguistique et culturelle composée d'environ 20 000 à 30 000 personnes sourdes, ce qui rend les langues des signes uniques.

Rue de la Blancherie 61, 1950 Sion
www.ssvallais.ch - infos@ssvallais.ch
IBAN CH62 8080 8001 9970 0346 3

Les personnes aveugles, par exemple, ne se définissent pas uniquement par rapport au braille qui est simplement un outil leur permettant de lire les textes écrits.

La situation est différente en ce qui concerne les langues des signes: en effet, ces dernières sont indispensables à la communication des personnes sourdes entre elles et avec les personnes entendant, et elles façonnent en même temps la culture qui leur est associée.

La politique en matière de handicaps 2023-2026 du Conseil fédéral a pour objectif de créer une Suisse inclusive où les personnes en situation de handicap peuvent prendre part à la vie publique, économique et en société sur un pied d'égalité et de façon autonome. Une inclusion complète des personnes sourdes et malentendantes implique de reconnaître le fait que la communauté sourde se définit par une langue et une culture qui lui sont propres. Après des années de répression des langues des signes durant lesquelles les personnes sourdes en Suisse se sont vues privées non seulement de leur langue, mais aussi de leur identité, cela revêt une importance toute particulière. Au cours de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH au printemps 2022, le Comité de l'ONU a lui aussi invité la Suisse à reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris des langues des signes et de la culture des sourds ([Observations finales n° 41 et n° 58b](#)).

Le Conseil fédéral a démontré, dans son [rapport sur les possibilités de reconnaissance des langues des signes suisses, établi pour donner suite aux postulats 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano et 19.3684 Reynard du 19 juin 2019](#), à quel point la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes suisses sont fondamentales pour permettre l'égalité effective des personnes sourdes et malentendantes en Suisse. Le [rapport](#) met en évidence les préjudices dont sont victimes les personnes sourdes et malentendantes en Suisse en ce qui concerne l'accès aux services, à la communication de l'État, au marché du travail, aux soins de santé ainsi qu'à la culture. Pour le Conseil fédéral, il faut non seulement prendre des mesures pour assurer l'égalité de droit mais aussi agir pour promouvoir les langues des signes comme des langues à part entière, notamment en soutenant l'émergence d'un personnel qualifié en langue des signes, l'apprentissage de la langue, l'encouragement de la culture, la recherche dans le domaine de la langue des signes et une amélioration des enquêtes statistiques. Pour mettre à l'épreuve de façon approfondie les possibilités d'amélioration évoquées dans le rapport, un dialogue structuré a été mis en place avec les représentantes et représentants de la communauté sourde ainsi que les personnes impliquées au niveau régional et cantonal. Ces échanges ont confirmé la nécessité d'agir dans les domaines susmentionnés. Contrairement à ce que présente le Conseil fédéral dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 17), les impacts de ce dialogue structuré se limitent seulement à quelques clarifications au sein de l'administration, les mesures concrètes étant laissées de côté. Nous ne comprenons pas pourquoi aucune des conclusions issues du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes et au dialogue structuré qui en a découlé n'a été prise en compte dans la présente révision de la loi.

Avec la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#), le Parlement a explicitement demandé la création d'une «loi fédérale sur la reconnaissance des langues des signes et l'égalité des personnes sourdes et malentendantes». L'objectif du Parlement était alors de s'appuyer sur les conclusions issues du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes et de la situation des personnes sourdes et malentendantes à l'aide de mesures synergiques de protection, d'encouragement et d'égalité. La rédaction d'une loi spécifique, comme le demande le Parlement, permettrait de «mettre en évidence l'ancrage des langues des signes dans le contexte linguistique et culturel», comme le Conseil fédéral lui-même le souligne dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 8). Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral note à juste titre que la reconnaissance des langues des signes ne se concrétise que par des réglementations concrètes (p. 8). Cependant, il laisse de côté de façon incompréhensible tout le contexte linguistique, politique et culturel dans lequel s'inscrit la langue des signes en se positionnant pour «une limitation des améliorations visées par l'avant-projet de loi à l'encouragement de l'égalité» (p. 17). Dans la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral ignore entièrement le fait que la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) ait pour objectif explicite «l'encouragement des langues des signes». Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, il restitue de manière systématiquement erronée le contenu de la motion puisqu'il ne fait tout simplement pas référence à l'encouragement des langues des signes (p. 2, 7, 9 10). Ce faisant, le Conseil fédéral ignore explicitement la volonté du Parlement, dont l'objectif était justement de ne pas réduire la compréhension de la surdité et des langues des signes à la notion

de handicap, mais de reconnaître les langues des signes comme des langues à part entière et de les soutenir par des mesures spécifiques d'encouragement linguistique.

En proposant une reconnaissance déclarative des langues des signes dans l'art. 12B du AP et une demande d'encouragement non contraignante dans l'art. 12c AP, le Conseil fédéral se limite à une politique purement symbolique. Les revendications de la communauté sourde sont incontestablement des «demandes légitimes», comme le Conseil fédéral le reconnaît lui-même dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 31). Il faut répondre à ces revendications par des mesures concrètes pour promouvoir les langues des signes et par des mesures visant l'égalité des personnes sourdes et malentendantes au niveau législatif. Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral dit vouloir parvenir à «plus de visibilité et de pertinence» par le biais d'une reconnaissance déclarative des langues des signes (p. 31). Cela n'apporte aucune amélioration concrète à la situation des personnes sourdes et malentendantes. Une simple allusion aux langues des signes dans le texte de loi ne leur apporte pas plus de visibilité. Seules des mesures concrètes d'encouragement linguistique peuvent aider la visibilité et la pertinence des langues des signes et apporter ainsi une reconnaissance des dommages causés par des décennies de répression de ces langues.

Dans une expertise portant sur les possibilités de reconnaissance des langues des signes au niveau législatif qui a été réalisée en mars 2022, Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, professeur de droit privé social à l'Université de Bâle, a montré comment il était concrètement possible de mettre en place une loi sur les langues des signes qui réunisse les deux axes de la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes et de l'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes.

La reconnaissance des langues des signes est un droit humain

Les langues des signes ont été reconnues de façon symbolique par la Confédération dans l'art. 12b AP. L'avant-projet de loi ne prévoit cependant pas de droits et de mesures concrètes pour améliorer réellement la situation des personnes sourdes et malentendantes.

La reconnaissance des trois langues des signes suisses est un droit humain. Avec une simple reconnaissance symbolique des langues des signes sans mesures de protection et d'encouragement et sans droits concrets immédiatement applicables, la Suisse ne répond pas à ses obligations internationales, notamment quand il s'agit de mettre en œuvre la CDPH et les objectifs de développement durables (ODD, Agenda 2030).

Motif

En tant qu'État signataire de la CDPH, la Suisse est tenue de légiférer dans un délai raisonnable pour la mettre en œuvre. D'après l'art. 30 de la CDPH, la Suisse doit garantir aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, la reconnaissance et le soutien de leur identité culturelle et linguistique spécifique, y compris les langues des signes et la culture des sourds.

Pour que la reconnaissance des langues des signes ne reste pas uniquement symbolique, elle doit s'accompagner de mesures concrètes et notamment de la mise en œuvre des obligations suivantes:

- Art. 9 de la CDPH selon lequel les États signataires doivent assurer l'accessibilité aux personnes sourdes et malentendantes, notamment aussi grâce à des interprètes professionnels en langue des signes.
- Art. 21 de la CDPH qui affirme le droit des personnes sourdes et malentendantes à la liberté d'opinion et à l'accès à l'information et oblige également à reconnaître et encourager les langues des signes.
- Art. 24 de la CDPH qui assure la concrétisation d'un système éducatif inclusif. Cet article mentionne explicitement la facilitation de l'apprentissage de la langue des signes et l'encouragement de l'identité linguistique des personnes sourdes et malentendantes.

- Art. 27 de la CDPH qui affirme le droit à un accès à l'emploi sans discrimination.

Au cours de la présentation du rapport des États signataires de la CDPH au printemps 2022, le Comité de l'ONU a clairement critiqué la mise en œuvre de la CDPH en Suisse. Dans ses recommandations d'action, que le Conseil fédéral a pour la plupart ignorées dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Comité de l'ONU a notamment invité la Suisse à:

- reconnaître les trois langues des signes suisses dans la loi, au niveau fédéral et cantonal, encourager l'utilisation des langues des signes dans tous les domaines de la vie, assurer la disponibilité d'interprètes qualifiés en langues des signes et travailler en consultation et en étroite collaboration avec la communauté sourde ([Observations finales n° 42a](#)),
- reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris les langues des signes et la culture des sourds ([Observations finales n° 58b](#)),
- assurer l'accès aux institutions judiciaires et administratives, notamment en mettant à disposition des moyens de communication alternatifs comme la langue des signes ([Observations finales n° 28a](#)),
- mettre à disposition des moyens suffisants pour le développement, l'encouragement et l'utilisation de moyens de communication accessibles comme la langue des signes ([Observations finales n° 42c](#)),

Par ailleurs, le Comité de l'ONU a reproché à la Suisse le fait que, dans les écoles traditionnelles, trop peu de ressources soient allouées à une éducation inclusive, qu'il manque des cours bilingues en langue des signes et que les professeurs disposant de qualifications spéciales en pédagogie intégrative sont trop peu nombreux ([Observations finales n° 47b](#)).

D'autres accords internationaux, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant, sont à prendre en compte en ce qui concerne la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes ainsi que l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes. Avec l'adoption de l'Agenda 2030, la Suisse s'est engagée à mettre en œuvre les 17 objectifs mondiaux de développement durable qui sont définis par l'Agenda 2030. Concrètement, le dixième objectif «Réduction des inégalités» exige la capacité d'auto-détermination de toutes les personnes et l'encouragement de leur inclusion sociale, économique et politique. Par ailleurs, l'égalité des chances doit être assurée par la suppression de lois, de politiques et de pratiques discriminatoires. On ne peut atteindre un développement durable qu'en reconnaissant et en renforçant les droits des minorités ainsi qu'en leur assurant un accès égalitaire dans tous les domaines de la vie.

La Confédération et les cantons doivent prendre des mesures concrètes pour appliquer pleinement la CDPH en suivant les recommandations du Comité ONU et aborder de manière concrète les objectifs de l'Agenda 2030. Pour assurer la mise en œuvre conséquente de la CDPH, la ratification du protocole facultatif est indispensable.

II. Encouragement des langues des signes

Mesures d'encouragement linguistique en faveur de la langue des signes suisse et de sa communauté linguistique

L'avant-projet de révision de la LHand prévoit un nouvel art. 12c AP pour encourager les langues des signes. Selon ce nouvel article de loi, la Confédération et les cantons peuvent encourager l'utilisation des langues des signes suisses, la culture des sourds et la compréhension entre les personnes sourdes et entendants.

Afin d'éviter toute politique purement symbolique, la reconnaissance des langues des signes doit s'accompagner de mesures concrètes et contraignantes pour encourager les langues des signes. Une langue n'est vivante que si elle est activement apprise, vécue et développée. C'est pourquoi des mesures d'encouragement ciblées et structurelles en faveur de la langue des signes sont indispensables à l'échelle de la Confédération et des cantons: la formation de professionnels en langue des signes, le soutien à l'apprentissage de la langue des signes dès la naissance et à l'école primaire, l'encouragement de la culture associée à la langue des signes, la présence des langues des signes à la télévision ainsi que des mesures spécifiques en faveur de la recherche et de la collecte de données

statistiques. En mettant en place la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) sans l'accompagner de mesures d'encouragement linguistique contraignantes, le Conseil fédéral ignore la volonté du Parlement de promouvoir les langues des signes.

Motif

La [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) charge explicitement le Conseil fédéral de l'encouragement des langues des signes. Le Comité de l'ONU exige également l'encouragement ciblé des langues des signes lors de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH en Suisse ([Observations finales n° 42a](#)). Dans cette optique, la Confédération et les cantons doivent prendre des mesures d'encouragement linguistique concrètes et contraignantes qui aident à apprendre, vivre et développer les langues des signes en tant que langues d'une minorité linguistique et culturelle. Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral fait également allusion au fait que les mesures d'encouragement linguistique «(auraient) moins à voir avec l'accès des personnes sourdes à la société entendante qu'avec la langue et la culture des sourds eux-mêmes. Elles présenteraient en outre l'avantage de rendre visible le fait que les personnes sourdes, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse» ([p. 48](#)). Comme le Conseil fédéral l'écrit à juste titre, les mesures d'encouragement des langues des signes ne posent pas la question du droit de l'égalité. Il est d'autant plus étonnant de constater que le Conseil fédéral, dans sa mise en œuvre de la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) dans la présente révision de la loi laisse entièrement de côté le «contexte linguistique, politique et culturel des langues des signes» et se limite dans son avant-projet à «l'encouragement de l'égalité» comme il est clairement établi dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand ([p. 8, p. 17](#)). Dans la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral ignore entièrement le fait que la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) ait pour objectif explicite «l'encouragement des langues des signes». Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, il restitue de manière systématiquement erronée le contenu de la motion puisqu'il ne fait tout simplement pas référence à l'encouragement des langues des signes ([p. 2, 7, 9 10](#)). Ce faisant, le Conseil fédéral ignore explicitement la volonté du Parlement, dont l'objectif était justement de ne pas réduire la compréhension de la surdité et des langues des signes à la notion de handicap, mais de reconnaître les langues des signes comme des langues à part entière et de les soutenir par des mesures spécifiques d'encouragement linguistique par le biais d'une loi fédérale dédiée. Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral note à juste titre que la reconnaissance des langues des signes ne se concrétise que par des réglementations concrètes ([p. 8](#)). Cependant, il ignore le fait qu'il ne doit pas s'agir de règles portant sur une égalité de droit, mais de mesures spécifiques en matière de politique linguistique visant à encourager les langues des signes.

Le Conseil fédéral ignore donc les conclusions de son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes dans lequel il montre la grande importance d'agir concernant l'encouragement et la visibilité des langues des signes comme des langues à part entière et la culture qui leur est associée ([p. 48](#)). Il cite comme exemples de ces mesures d'encouragement des cours de langue pour les personnes sourdes et entendants, l'encouragement des échanges culturels entre le monde des sourds et celui des entendants, des mesures d'encouragement de formats culturels spécifiques ainsi que les traductions d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes vers la langue écrite ou orale, et vice versa ([p. 48](#)). Nous ne comprenons pas pourquoi aucune des mesures d'encouragement linguistique qui ont été évoquées par le Conseil fédéral n'a été intégrée dans la révision de la LHand.

En proposant une reconnaissance déclarative des langues des signes (art. 12b AP) et une demande d'encouragement non contraignante (art. 12c AP), le Conseil fédéral se limite à une politique purement symbolique. Les revendications de la communauté sourde portant sur la reconnaissance et l'encouragement de leur langue sont incontestablement des «demandes

légitimes», comme le Conseil fédéral le reconnaît lui-même dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 31). Il faut répondre à ces revendications par des mesures

concrètes pour promouvoir les langues des signes et par des mesures visant l'égalité des personnes sourdes et malentendantes au niveau législatif. Le Conseil fédéral dit vouloir parvenir à «plus de visibilité et de pertinence» par le biais d'une reconnaissance déclarative des langues des signes (p. 31 du rapport explicatif sur la révision de la LHand). Cela n'encourage pas réellement les langues des signes. Une simple allusion aux langues des signes dans le texte de loi ne leur apporte pas plus de visibilité. Seules des mesures concrètes d'encouragement linguistique peuvent aider la visibilité et la pertinence des langues des signes et apporter ainsi une reconnaissance des dommages causés par des décennies de répression de ces langues.

La nouvelle disposition relative à l'encouragement des langues des signes (art. 12c AP) n'apporte aucune amélioration nouvelle et contraignante. D'une part, cette disposition vise à soutenir l'encouragement des langues des signes à l'aide de subventions pour différents projets. Vu l'importance du grand besoin d'agir et la dimension globale de cette thématique, ce n'est pas une mesure efficace. Il est bien plus urgent de prendre des mesures structurelles d'encouragement qui ancrent l'encouragement des langues des signes de façon durable dans tous les domaines de la vie. D'autre part, l'art. 12c AP établit simplement que la Confédération et les cantons peuvent encourager l'utilisation des langues des signes suisses et de leurs expressions culturelles ainsi que la compréhension entre les personnes sourdes et entendantes. Cependant, la Confédération et les cantons sont légalement tenus par la constitution fédérale et la CDPH de prendre des mesures visant la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes. C'est également l'avis du Conseil fédéral qui, dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand, affirme que l'art. 12c AP fixe un «mandat général» à la Confédération et aux cantons et que cette disposition établit leur obligation (p. 31). Avec la formulation potestative, l'art. 12c AP ne rend pas visible cette obligation qui doit être clairement exprimée dans le texte de loi.

La nouvelle formulation de l'art. 14a AP n'apporte pas non plus d'améliorations. Selon le rapport explicatif sur la révision de la LHand, le Conseil fédéral juge qu'une réécriture plus précise des différents objectifs d'encouragement n'est pas indiquée (p. 34). Cependant, la pratique a montré qu'une formulation ouverte des possibilités d'encouragement par la Confédération n'est pas suffisante et n'apporte pas de bénéfices concrets: le soutien de la Confédération, qui s'appuyait sur l'art. 14 al. 3 de la LHand avant révision, n'avait été jusqu'à présent pas pris en compte par les cantons ([p. 34 du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes](#)). Cela se traduit également par le fait que les mesures de soutien en langue des signes doivent encore régulièrement être obtenues par voie juridique ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Pour faire émerger des améliorations concrètes et pousser la Confédération et les cantons à assumer effectivement leurs obligations, les différents objectifs d'encouragement doivent être indiqués concrètement dans la loi.

Encouragement de l'apprentissage de la langue des signes

L'avant-projet de révision de la LHand propose de retranscrire l'ancien art. 14 al. 3 de la LHand dans un nouvel art. 14a AP. Dans ses grandes lignes, le contenu de la disposition reste inchangé. Il est simplement précisé dans l'art. 14a al. 1 let. a AP (auparavant art. 14 al. 3 let. a de la LHand) que le domaine d'application englobe aussi la formation préscolaire. Il est également précisé dans le nouvel art. 14a al. 1 let. c AP (auparavant art. 14 al. 3 let. b de la LHand) que les mesures prises par des organisations à but non lucratif ayant pour objet l'encouragement des langues des signes suisses et leurs formes d'expressions culturelles peuvent également être encouragées. Enfin, l'avant-projet de révision prévoit de laisser l'art. 20 de la LHand inchangé dans son contenu.

Nous saluons la mention explicite des langues des signes suisses et de leurs formes d'expressions culturelles dans l'art. 14a AP. Cependant, la nouvelle disposition n'apporte aucun changement au niveau du contenu. Il est indispensable que des mesures concrètes et contraignantes soient prises au niveau de la Confédération et des cantons pour favoriser l'apprentissage, l'expérience et le développement des langues des signes, y compris dans le cadre préscolaire et scolaire.

Motif

Dans le domaine de la petite enfance et à l'école, les langues ne sont pas seulement transmises et apprises, elles sont aussi activement vécues. Ce n'est que par cet échange et l'utilisation continue que la langue des signes peut être apprise, vécue et développée comme une langue vivante. L'encouragement linguistique et culturel relève incontestablement des compétences de la Confédération. Cela se traduit d'une part par les dispositions d'encouragement existantes dans la loi sur l'encouragement des langues et de la culture ainsi que ses ordonnances. D'autre part, l'ancienne LHand contenait déjà des possibilités d'encouragement linguistique de la part de la Confédération (art. 14 de la LHand). La pratique a cependant montré que ces possibilités d'encouragement dans le domaine des langues des signes et de la culture associée n'ont pas eu les effets escomptés. La possibilité de la Confédération d'encourager la formation de personnes sourdes ou malentendantes (art. 14 al. 3 let. a de la LHand avant révision) n'a été appliquée par aucun canton, selon le rapport de postulat du Conseil fédéral sur la reconnaissance des langues des signes ([p. 34](#)). Ces expériences montrent que la simple référence aux possibilités de soutien de la Confédération ne suffit pas et n'apporte aucun encouragement linguistique et culturel concret des langues des signes et de la culture qui leur est associée.

Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral évoque lui aussi les lacunes actuelles et la nécessité d'agir dans le domaine de l'éducation bilingue (apprentissage parallèle de la langue des signes et de la langue orale) ([p. 34](#)). La langue n'étant pas un handicap, l'encouragement d'un apprentissage bilingue des langues nécessite une action coordonnée de la Confédération et des cantons afin de rendre la langue des signes et la culture sourde accessibles à l'apprentissage et à la découverte dans le cadre préscolaire, scolaire et professionnel.

Encouragement linguistique précoce

L'avant-projet de révision de la LHand ne prévoit aucune mesure contraignante afin d'améliorer l'encouragement linguistique précoce en langue des signes.

Le rapport de postulat du Conseil fédéral sur la reconnaissance des langues des signes montre un grand besoin d'agir dans le domaine de l'encouragement linguistique précoce en langue des signes. Il est donc difficile de comprendre pourquoi le Conseil fédéral ne prévoit pas de mesures contraignantes concernant les offres d'encouragement linguistique bilingue précoce pour les enfants sourds et malentendants ainsi que leurs proches dans le cadre de la mise en œuvre de la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#).

Motif

90 à 95% des enfants sourds ont des parents entendants. Cela signifie que, sans mesures appropriées, ils n'ont pas accès à la langue des signes pendant les premières années de leur vie et sont donc touchés par de graves conséquences dues à la privation de langage. Il s'agit pourtant d'une période durant laquelle le développement linguistique d'un enfant est d'une importance capitale. Il est donc fondamental que les enfants sourds aient la possibilité de communiquer en langue des signes avec leur entourage proche dès la naissance. Cette forme de communication visuelle leur offre la base d'une acquisition illimitée de leur langue première. La langue des signes permet aux enfants sourds de s'exprimer et d'interagir avec leur famille car le langage se fait de manière interactive: il est donc impératif que l'entourage proche ait également la possibilité d'apprendre la langue des signes. Cela permet aux parents et aux personnes proches de communiquer dès le début avec leurs enfants sourds ainsi que de soutenir leur développement cognitif, social et émotionnel.

L'accès précoce au langage, à la communication et à l'interaction est essentiel pour que les enfants sourds et malentendants ne développent pas de retard dans leur développement et qu'ils puissent mieux apprendre et utiliser la langue parlée de manière continue ([Fiche d'information sur la prise en charge bilingue précoce, Fondation Centre suisse de pédagogie spécialisée CSPS](#)). En effet, l'acquisition précoce des langues des signes favorise également l'acquisition de la langue orale. Et

grâce à une prise en charge bilingue précoce, les enfants sourds parviennent plus facilement à s'intégrer dans la société des entendants. L'encouragement des langues des signes en tant que langues vivantes signifie donc aussi que, dans le cadre de l'apprentissage précoce du langage, il faut créer des possibilités qui permettent aux enfants sourds ou malentendants et à leurs proches d'apprendre, de vivre et de développer cette langue dès la naissance de l'enfant.

Comme le Conseil fédéral l'a montré dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, il y a un grand besoin d'agir dans le domaine de la prise en charge bilingue précoce en langue des signes. La Suisse est nettement en retard dans ce domaine par rapport à d'autres pays ([p. 35](#)). La nécessité d'un encouragement précoce bilingue en langue des signes et en langue orale pour les enfants sourds et la nécessité que les membres de la famille aient également la possibilité d'apprendre la langue des signes sont également soulignées par le Conseil fédéral dans son rapport du 29 juin 2022 sur l'encouragement linguistique précoce en Suisse ([L'encouragement précoce du langage en Suisse, rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 18.3834 Eymann du 25 septembre 2018, p. 1818](#)). Des mesures concrètes sont nécessaires pour créer une offre généralisée d'encouragement linguistique bilingue précoce pour les enfants sourds et malentendants ainsi que le financement de cours de langue des signes pour leurs parents et leurs proches afin de combler les lacunes mises en évidence par le Conseil fédéral dans son rapport concernant l'absence d'offre et son financement ([p. 18](#)). Cela se voit également dans la pratique où les mesures d'encouragement linguistique dans la petite enfance doivent souvent être obtenues par voie juridique ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)).

Pour que l'encouragement linguistique bilingue précoce en langue des signes et en langue orale soit couronné de succès, il faut en outre que l'entourage proche des enfants sourds et malentendants ait accès à une offre de conseil neutre couvrant l'ensemble du territoire et portant sur le bilinguisme dans la petite enfance ([Fiche d'information sur la prise en charge bilingue précoce, Fondation Centre suisse de pédagogie curative et spécialisée CSPS](#)). Les lacunes de l'offre en matière d'encouragement linguistique précoce en langue des signes montrent que les offres de soutien proposées jusqu'à présent par la Confédération (art. 14 al. 3 let. A de la LHand) n'ont pas apporté les avantages escomptés.

Il est donc incompréhensible que la présente révision de la LHand ne prévoie pas de mesures contraignantes d'encouragement linguistique en faveur des langues des signes malgré la nécessité avérée d'agir. La Confédération doit assumer ses responsabilités dans le domaine de l'encouragement linguistique en coordination avec les cantons et veiller à ce que les enfants sourds et malentendants ainsi que leur entourage proche aient accès à la langue des signes dès le début et que des mesures standardisées soient garanties à cet égard. Ce n'est qu'ainsi que la langue des signes peut être apprise, vécue et développée en tant que langue vivante dès la petite enfance.

La langue des signes dans l'enseignement primaire

L'avant-projet de révision de la LHand ne prévoit aucune mesure contraignante visant à mettre en place une offre généralisée d'enseignement primaire bilingue en langue des signes et en langue orale pour les enfants sourds et malentendants.

Or c'est justement dans l'environnement scolaire que la langue est apprise, vécue et développée de façon active. L'encouragement des langues des signes en tant que langues à part entière demande donc aussi la mise en place de mesures concrètes permettant l'apprentissage et l'utilisation des langues des signes à l'école primaire. C'est la seule manière de pouvoir développer les langues des signes comme des langues vivantes et les vivre véritablement.

Motif

L'école n'est pas seulement un lieu de transmission et d'apprentissage de la langue; c'est aussi un espace où la langue est vécue de façon active. Dans un contexte scolaire, les langues des signes sont préservées et développées comme des langues à part entière. Compte tenu de la longue répression des langues des signes, cet aspect revêt une importance toute particulière.

Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral fait allusion au manque fondamental d'une offre bilingue (langue des signes et langue orale) à l'école primaire ([p. 34](#)). La disposition actuelle de l'art. 20 al. 3 de la LHand, selon laquelle les cantons veillent à ce que «les enfants et les adolescents qui ont des difficultés de perception ou

d'articulation ainsi que leur proche entourage puissent apprendre une technique de communication adaptée à ces difficultés» n'a montré aucun effet jusqu'à présent. La référence faite aux possibilités de soutien linguistique de la Confédération à l'art. 14 de la LHand n'a jamais été utilisée jusqu'à présent et n'a apporté aucune amélioration. Lors de la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU a également critiqué le manque d'enseignement bilingue en langue des signes et en langue orale en Suisse ([Observations finales n° 47b](#)). La nécessité d'agir pour l'apprentissage et l'utilisation des langues des signes en milieu scolaire est donc clairement démontrée.

Aujourd'hui déjà, la loi sur les langues contient des dispositions d'encouragement de la Confédération dans le domaine de l'enseignement primaire. L'art. 14a envisagé dans le cadre AP prévoit également le soutien de la Confédération dans le domaine de l'encouragement linguistique. Les compétences permettant un encouragement effectif des langues des signes dans le cadre de l'enseignement primaire reviennent donc incontestablement à la Confédération. Celle-ci doit honorer ses responsabilités et veiller, en collaboration avec les cantons, à ce que les langues des signes puissent être apprises, vécues et développées de façon active dans le cadre de l'enseignement primaire. À cette fin, la Confédération et les cantons doivent élaborer des normes minimales, des programmes scolaires et des supports d'apprentissage permettant un enseignement bilingue à tous les niveaux ainsi que des mécanismes de contrôle efficaces. Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral insiste par ailleurs sur le fait que, dans un contexte d'apprentissage, les enfants sourds et malentendants ont besoin d'être entourés d'une communauté linguistique comprenant des enfants du même âge et des enseignants compétents en langue des signes ([p. 33](#)). Étant donné que la langue ne peut être vécue que de manière interactive, il est essentiel que les enfants sourds ou malentendants puissent se forger une identité adaptée à leur âge par le contact avec d'autres enfants sourds et malentendants du même âge et des personnes compétentes en langue des signes pouvant leur servir de modèle.

Encouragement de la culture des sourds

L'avant-projet de révision de la LHand prévoit dans l'art. 12c AP que la Confédération et les cantons puissent encourager les différentes formes d'expression culturelle des langues des signes. En outre, le nouvel art. 14a al. 1 let. C AP (auparavant art. 14 al. 3 let. b de la LHand) précise la notion de soutien de la Confédération concernant les mesures d'encouragement linguistique prises par des organisations à but non lucratif en formulant explicitement l'idée que les mesures au profit des langues des signes suisses et leurs formes d'expression culturelle peuvent être encouragées.

Nous saluons le fait que le Conseil fédéral reconnaisse en principe les possibilités d'encouragement de la Confédération dans le domaine de la culture liée aux langues des signes. La disposition prévue dans l'art. 12C AP reste insuffisante malgré tout: l'encouragement effectif de la culture liée aux langues des signes nécessite des mesures d'encouragement culturel concrètes de la part de la Confédération. Avec un soutien purement facultatif quant aux mesures prises par des organisations à but non lucratif, la Confédération n'honore pas son obligation d'encourager activement la culture liée aux langues des signes.

Motif

Au cours de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU a invité la Suisse à reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris des langues des signes et de la culture des sourds ([Observations finales n° 58 let. b](#)). Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral reconnaît également des lacunes dans l'encouragement et la visibilité des langues des signes en tant que langues à part entière ainsi que de la culture des sourds ([p. 48](#)). Il fait allusion au fait que les approches actuelles concernant la surdité et la langue des signes ne tiennent compte de la communauté sourde en tant que minorité linguistique et culturelle que de façon marginale ([p. 41](#)). Selon le Conseil fédéral, les mesures prises jusqu'à présent mettaient plus l'accent sur l'accès des personnes sourdes à la société entendante majoritaire que sur l'encouragement de la langue des signes et de la culture sourde en elles-mêmes et pour elles-

mêmes. Le Conseil fédéral fait également remarquer que les instruments d'encouragement existants qui mettent l'accent sur la langue et la culture sont organisés de manière relativement peu spécifique et sont peu utilisés (p. 41). Pour un encouragement plus ciblé des langues des signes et de la culture qui leur est associée, le Conseil fédéral propose plusieurs mesures d'encouragement, par exemple des mesures d'encouragement et de visibilité des langues des signes en tant que langues à part entière ainsi que d'encouragement de la culture sourde, des mesures d'encouragement des cours de langues des signes pour les personnes sourdes et entendant, des mesures d'encouragement des traductions d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes en langue écrite ou orale et vice-versa ainsi que des aides financières à des organisations pour des traductions en langue des signes (p. 48). Selon le Conseil fédéral, cela «rendrait visible le fait que les personnes sourdes, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse» (p. 48).

Il est incompréhensible qu'aucune des mesures d'encouragement de la culture qui ont été proposées par le Conseil fédéral ne soit intégrée dans la présente révision de la LHand. La pratique a montré qu'un soutien purement facultatif aux mesures prises par des organisations à but non lucratif (art. 14 al. 3 let. b de la LHand) n'a pas permis à la culture liée aux langues des signes d'obtenir suffisamment de visibilité et d'encouragement. Il convient au contraire de mettre en place des dispositions contraignantes permettant aux personnes sourdes et malentendantes de vivre la langue des signes et d'entretenir, de préserver ainsi que de développer la culture qui lui est associée.

Encouragement des programmes télévisés en langues des signes

La présente révision de la LHand ne contient aucune disposition visant à encourager les langues des signes à la télévision, que ce soit dans la LHand elle-même ou par une modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) par une loi spéciale.

Pour encourager les langues des signes en tant que langues à part entière, il est indispensable de proposer une large offre d'émissions télévisées en langue des signes. La reconnaissance de la langue des signes doit donc s'accompagner d'une garantie de de l'offre existante ainsi que d'un développement obligatoire des émissions en langues des signes.

Motif

En tant que langues vivantes à part entière, les langues des signes doivent également être représentées de manière adéquate à la télévision. L'un des principes centraux du service public en Suisse est que la télévision contribue à la diversité culturelle du pays et que les minorités soient protégées par une prise en considération adéquate des différentes communautés linguistiques et cultures. La concession SSR stipule expressément que la SSR doit encourager la compréhension, la cohésion et l'échange entre les communautés linguistiques et les cultures par l'ensemble de son offre journalistique. En conséquence, les langues des signes et la culture qui leur est associée doivent également être visibles et soutenues à la télévision. Les émissions télévisées en langue des signes permettent non seulement aux personnes sourdes d'avoir un accès bilingue à l'information et contribuent également de manière significative à l'encouragement de leurs compétence linguistique et au renforcement de leur identité culturelle. En outre, les émissions en langue des signes contribuent à la préservation et au développement des langues des signes en les faisant entrer dans le quotidien des médias en tant que langues vivantes et dynamiques.

L'encouragement des langues des signes dans les émissions télévisées nécessite des garanties contraignantes de la part de la Confédération qui assurent que l'offre en langue des signes puisse être maintenue et développée de façon continue. Dans le cas contraire, la mise à disposition d'offres en langue des signes dépend des ressources financières de la SSR et est menacée au vu des développements actuels. L'initiative populaire déposée en été 2023 «200 francs, ça suffit! (initiative SSR)» demande une réduction de la redevance radio-télévision à 200,00 Fr. par foyer. La part de redevance de la SSR passerait ainsi de 1,25 milliard de francs aujourd'hui à environ 650 millions, ce qui aurait des conséquences importantes sur l'offre journalistique de la SSR. Le Conseil fédéral rejette l'initiative, mais il partage la volonté des initiateurs d'alléger la charge financière des ménages et de l'économie. Il propose donc, dans le cadre d'une consultation relative à la révision partielle de l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV) ouverte jusqu'au 1^{er} février 2024, de réduire progressivement la redevance radio et télévision. La proposition du Conseil fédéral entraînerait également d'importantes pertes financières pour la SSR, ce qui aurait des

répercussions considérables sur le programme de la SSR. Il faudrait donc s'attendre à des réductions correspondantes de l'offre en langue des signes.

En outre, les diffuseurs télévisuels régionaux ne proposent pas d'offre en langue des signes et il n'existe aucune obligation correspondante. Il est essentiel que les diffuseurs télévisuels régionaux soient également tenus de proposer une offre en langue des signes. Afin de préserver et d'encourager les langues des signes, la Confédération doit participer financièrement aux coûts engendrés, tout comme elle soutient financièrement les mesures d'encouragement de la presse romanche (art. 22 al. 2 LLC).

III. L'égalité par la reconnaissance des langues des signes

Avec la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral entend également mettre en œuvre la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#). L'avant-projet ne prévoit cependant pas de mesures d'égalité permettant d'améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes. En particulier, la présente révision de la LHand ne crée aucun droit légal à des interprètes en langue des signes.

La reconnaissance juridique des langues des signes est un prérequis indispensable pour améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes en Suisse. Afin d'éviter toute politique symbolique, la reconnaissance des langues des signes doit impérativement s'accompagner de mesures concrètes pour l'égalité des personnes sourdes et malentendantes. L'accès égalitaire au marché du travail, aux soins de santé, aux services privés ou à la culture est possible pour les personnes sourdes et malentendantes uniquement grâce à l'intervention d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite. Il convient donc créer des modèles de financement améliorés pour les interprètes et des droits juridiques correspondants aux prestations d'interprétation, que ce soit sur le lieu de travail, à l'hôpital ou lors d'un événement culturel. La nouvelle interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés et les employeurs n'apporte aucune amélioration pour les personnes sourdes ou malentendantes.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes subissent encore de nombreuses discriminations en Suisse ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral a reconnu la nécessité d'agir et a indiqué différentes mesures pour l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes. En conséquence, la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) demande explicitement la création d'une loi fédérale ayant pour objectif l'égalité des personnes sourdes et malentendantes. Il est incompréhensible que le Conseil fédéral ne poursuive pas et n'ait pas mis en œuvre les approches proposées dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes en vue de l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes dans la présente révision de la LHand. Il manque notamment des mesures pour améliorer les modèles de financement des interprètes en langue des signes et les droits juridiques correspondants (p. ex. dans les domaines de la santé ou de la politique). En effet, ce sont les interprètes en langue des signes qui sont au cœur des mesures d'égalité en faveur des personnes sourdes ou malentendantes. Ils leur permettent d'avoir un accès égalitaire au marché du travail, aux soins de santé, aux services privés ou à la culture. Par exemple, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes pour une consultation accessible à l'hôpital, pour participer à des réunions de travail ou pour assister à un événement culturel ou politique.

Le Conseil fédéral n'a pas l'intention, par la nouvelle interdiction de discrimination, d'obliger les prestataires de services privés et les employeurs à financer des interprètes en langue des signes. En raison de l'absence d'amélioration dans le domaine du financement des interprètes en langue des signes et en langue écrite, l'interdiction de discrimination prévue n'entraîne aucune amélioration de l'égalité des personnes sourdes et malentendantes.

Au contraire, il existe un risque de discrimination supplémentaire sur le marché du travail pour les personnes sourdes ou malentendantes: les employeurs pourraient être dissuadés par la charge financière des mesures d'adaptation ou par la menace d'une discrimination et d'amendes, ce qui aurait un impact négatif sur le taux d'emploi des personnes sourdes et malentendantes. Il est donc

fondamental que la Confédération soutienne l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes par des mesures actives (p. ex. dans le domaine du financement des interprètes en langue des signes). À cet effet, des droits juridiques correspondants dans une loi spécifique sur la langue des signes, dans la LHand ou dans les lois spéciales correspondantes sont nécessaires. Comme indiqué dans le rapport explicatif de la présente révision de la LHand, l'analyse d'impact externe de la réglementation montre également que l'objectif visé (suppression des inégalités) ne peut être atteint qu'avec des mesures d'accompagnement telles que des mesures de soutien et de conseil (p. 36).

Accès aux prestations fournies par des particuliers

Avec la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral a l'intention de mieux protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations dans l'accès aux prestations. À cette fin, il prévoit d'étendre l'interdiction de discrimination aux prestataires de services privés. Selon l'art. 6 al. 2 AP, les particuliers qui proposent des prestations au public doivent être tenus de prendre des mesures appropriées pour prévenir, éliminer ou réduire les inégalités qui frappent les personnes en situation de handicap. Dans le cadre de la présente révision de la LHand, il n'est pas prévu de procéder à des adaptations de la loi spéciale dans la LAI concernant le financement des prestations d'interprétation.

Il faut saluer le fait que le Conseil fédéral veuille, par la révision de la LHand, remplir son obligation découlant de la CDPH et obliger également les prestataires de services privés à prendre des mesures appropriées. L'interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés, telle qu'elle est proposée, n'apporte cependant aucune amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes car la vérification de la proportionnalité est défavorable aux personnes sourdes et malentendantes ou au financement des interprètes. Les personnes sourdes ou malentendantes sont ainsi systématiquement et structurellement désavantagées. Pour que l'accès aux services privés soit réellement amélioré pour les personnes sourdes et malentendantes, la Confédération doit participer aux coûts entraînés par les mesures d'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes, notamment dans le domaine du financement des interprètes en langue des signes et en langue écrite. Des garanties concrètes sont nécessaires à cet effet dans la LHand ou la LAI.

Motif

La CDPH oblige la Suisse à veiller à ce que les prestations accessibles au public qui sont proposées par des particuliers soient également adaptées aux besoins des personnes en situation de handicap (art. 9 de la CDPH). Lors de la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU s'est montré préoccupé par le manque d'accessibilité des services privés et a demandé à la Suisse de prendre des mesures adéquates ([Observations finales n° 19f](#)).

Pour rendre les services privés accessibles aux personnes sourdes et malentendantes, il est nécessaire de faire appel à des interprètes en langue des signes ou en langue écrite. Par rapport aux mesures d'adaptation qui n'impliquent qu'un coût d'acquisition unique (p. ex. une rampe pour fauteuil roulant), ces prestations sont nettement plus coûteuses car il s'agit d'une prestation qui revient régulièrement. Il ressort clairement du rapport explicatif sur la révision de la LHand que le Conseil fédéral entend par «mesures appropriées» uniquement des adaptations mineures qui entraînent des conséquences organisationnelles plutôt que financières. Parmi les éventuelles mesures d'adaptation pour les prestataires de services privés, le Conseil fédéral cite, par exemple, dans le rapport explicatif de la révision de la LHand la mise à disposition d'une paille ou la création d'un code QR (p. 23). Ces exemples montrent clairement que la nouvelle interdiction de discrimination n'apporte aucune amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes qui dépendent notamment d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite en ce qui concerne l'égalité d'accès aux prestations et que les personnes sourdes ou malentendantes sont systématiquement et structurellement exclues des améliorations visées en matière d'accès aux services privés.

Un accès égalitaire aux services privés peut être assuré aux personnes sourdes ou malentendantes uniquement si la prise en charge des coûts des interprètes en langue des signes

et d'autres moyens auxiliaires est garantie par le biais de droits juridiques concrets. Cela nécessite la participation de la Confédération au financement des interprètes en langue des signes. À cette fin, des garanties concrètes dans la LHand ou des adaptations de la loi spéciale concernant les modèles de financement des interprètes en langue des signes dans la LAI. Un accès égalitaire aux services privés pour les personnes sourdes ou malentendantes nécessite également une augmentation globale des moyens mis à la disposition des interprètes en langue des signes. Le Comité de l'ONU demande également à la Suisse de mettre à disposition des moyens suffisants pour le développement, l'encouragement et l'utilisation de formats de communication accessibles tels que la langue des signes ([Observations finales n° 42c](#)).

Les prestataires de services numériques doivent obligatoirement s'orienter vers la norme d'accessibilité eCH-0059 3.0 lors de la mise en œuvre de l'accessibilité dans le cadre de l'art. 6 al. 3 AP qui prévoit que les informations sur les domaines centraux de la vie et celles sur d'autres domaines de la vie soient mises à disposition sous forme de vidéos en langue des signes. Il faut saluer le fait que la LHand révisée ne prévoit plus seulement des droits à indemnisation en cas de discrimination par des prestataires de services privés, mais qu'il est également possible de faire valoir, par le biais d'une plainte, une cessation ou une élimination de l'inégalité.

Travail

Dans le rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral montre que les personnes sourdes et malentendantes sont toujours confrontées à des obstacles sur le marché du travail ([p. 36](#)). L'étude de la Haute école de Lucerne sur la situation des personnes sourdes et malentendantes sur le marché du travail en Suisse illustre également ce point. Les discriminations à l'encontre des personnes sourdes et malentendantes sur le marché du travail restent nombreuses ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)).

1. Lieu de travail

L'art. 6a AP prévoit une interdiction de la discrimination dans les contrats de travail privés. Les employeurs seront désormais tenus de prendre des mesures appropriées pour prévenir les inégalités à l'encontre des personnes en situation de handicap. Il n'est pas prévu d'adapter les lois spéciales, notamment la LAI.

Il est positif que les personnes en situation de handicap soient mieux protégées contre les discriminations dans la vie professionnelle et que l'interdiction de discrimination pour les employeurs privés s'applique également à l'embauche, à la formation initiale et continue ainsi qu'au licenciement. Néanmoins, la réglementation prévue pour les personnes sourdes et malentendantes n'apporte aucune amélioration sur le lieu de travail car la vérification de la proportionnalité est défavorable aux personnes sourdes et malentendantes ou au financement des interprètes en langue des signes. Les personnes sourdes ou malentendantes sont ainsi systématiquement et structurellement désavantagées. L'égalité des personnes sourdes et malentendantes dans la vie professionnelle nécessite des mesures concrètes qui garantissent notamment le financement des interprètes en langue des signes sur le lieu de travail. Pour cela, la Confédération doit prendre d'autres mesures et participer aux coûts des mesures d'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes évoluent sur le premier marché du travail. Pour pouvoir participer à la vie active au même titre que les travailleurs entendants, ils ont besoin d'un interprète en langue des signes sur leur lieu de travail. Actuellement, les travailleurs sourds disposent d'environ dix heures d'interprétation par mois. Compte tenu des besoins croissants en matière de communication dans le cadre du bouleversement numérique du marché du travail, ce nombre d'heures est très limité. Si le montant maximal pris en charge par l'AI est dépassé, la personne sourde ou malentendante doit assumer elle-même les coûts parfois très élevés liés à son handicap sur son lieu de travail.

L'interdiction de discrimination proposée pour les employeurs privés à l'art. 6a AP ne clarifie pas le financement des interprètes en langue des signes sur le lieu de travail et va à l'encontre de la recommandation du Comité de l'ONU d'augmenter l'emploi des personnes en situation de handicap sur le premier marché du travail par des mesures politiques appropriées telles que des objectifs, des programmes de soutien et des incitations ([Observations finales n° 52c](#)). Il s'agit d'une législation purement symbolique car l'exigence de proportionnalité des mesures d'adaptation exclut structurellement et systématiquement les personnes sourdes et malentendantes des améliorations visées. Les prestations d'interprétation sont nettement plus coûteuses que les mesures d'adaptation qui n'impliquent qu'un coût d'acquisition unique (p. ex. une rampe pour fauteuil roulant) car il s'agit d'une prestation qui se répète régulièrement. Il ressort clairement du rapport explicatif sur la révision de la LHand que le Conseil fédéral entend par «mesures appropriées» uniquement les adaptations mineures qui entraînent des conséquences organisationnelles plutôt que financières. Dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand, le Conseil fédéral cite par exemple l'aménagement des locaux, de l'outil de travail, du rythme de travail, du temps de travail, du lieu de travail, les adaptations du cahier des charges ou le transfert à un autre poste (p. 25). Ces exemples montrent clairement que la nouvelle interdiction de discrimination n'apporte aucune amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes qui dépendent notamment d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite pour obtenir l'égalité sur le lieu de travail.

En outre, le risque existe que les employeurs soient dissuadés par la charge financière élevée ou la menace de discrimination et d'amendes en l'absence d'un soutien financier de la part de la Confédération pour d'éventuelles mesures d'adaptation. Cela aurait un effet négatif sur le taux d'emploi des personnes sourdes et malentendantes et entraînerait des discriminations supplémentaires sur le marché du travail.

Selon le rapport explicatif de la révision de la LHand, la nouvelle interdiction de discrimination pour les employeurs privés signifie une «clarification de la protection qui découle déjà aujourd'hui des dispositions générales sur la protection de la personnalité» (p. 12). L'obligation de prendre des mesures d'aménagement raisonnables n'apporte donc pas une autre protection ni d'amélioration pour les personnes en situation de handicap. Comme le montre également l'analyse d'impact de la réglementation relative à la présente révision de la LHand, l'objectif visé (suppression des inégalités) ne peut être atteint que par des mesures d'accompagnement telles que des mesures de soutien et de conseil (p. 36 du rapport explicatif de la révision de la LHand). L'obligation prévue pour les employeurs privés de prendre des mesures d'adaptation est donc inapplicable et inefficace sans mesures de soutien de l'État. La Confédération doit assurer le financement des interprètes en langue des signes par des garanties correspondantes dans la LHand ou par des adaptations de la loi spéciale dans la LAI. Pour une amélioration durable de la situation, le mode de calcul des contributions financières individuelles à disposition doit être révisé par l'AI. Le taux d'occupation doit notamment être inclus dans le calcul des moyens à disposition. Il n'est pas compréhensible qu'une personne travaillant à 100 % et une autre à 40 % disposent du même nombre d'heures d'interprétation. Par ailleurs, il est nécessaire de prévoir la possibilité de déposer des demandes pour cas de rigueur, tous les emplois ne nécessitant pas un effort de communication similaire. De manière générale, l'égalité effective entre les personnes sourdes et malentendantes nécessite une augmentation du montant annuel disponible pour les interprètes en langue des signes sur le lieu de travail.

Services de l'État, information et communication

L'avant-projet regroupe à l'art. 14 AP l'obligation des autorités fédérales, déjà présente dans l'actuelle LHand, de rendre leurs informations et leurs prestations de services accessibles aux personnes en situation de handicap. Il s'agit seulement d'un réaménagement des droits existants (p. 32 du rapport explicatif de la révision de la LHand).

Globalement, un renforcement massif des informations en langue des signes est nécessaire pour les rendre accessibles aux personnes sourdes et malentendantes. Les mêmes obligations s'appliquent également aux autorités cantonales qui sont liées de la même manière à l'interdiction constitutionnelle de la discrimination et aux obligations de la CDPH de l'ONU. Dans le projet de révision de la LHand, le Conseil fédéral a omis de rendre cette obligation visible pour toutes les autorités étatiques. De plus, cette disposition n'a d'utilité que si l'on s'assure que toutes les unités administratives sont informées de leurs obligations.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes se heurtent encore souvent à des barrières lorsqu'elles sont en contact avec les autorités ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Malgré l'obligation faite depuis des années aux collectivités publiques de rendre les informations et les services accessibles, les informations accessibles en langue des signes font largement défaut. Il est donc nécessaire de mentionner explicitement les langues des signes dans l'art. 14 AP afin qu'il ressorte clairement et sans équivoque de l'article que les mesures de communication nécessaires comprennent également les traductions en langue des signes. Pour la mise en œuvre effective de cette obligation, des mesures concrètes supplémentaires doivent être prises. Dans l'ensemble, un développement massif des informations en langue des signes est nécessaire. La numérisation offre justement ici une grande chance pour l'accessibilité car de nombreuses informations étatiques peuvent être consultées en ligne et mises à disposition aisément sous forme de vidéos en langue des signes. Lors de la mise en œuvre de l'accessibilité, la Confédération et les cantons doivent obligatoirement s'orienter vers la norme d'accessibilité eCH-0059 3.0 qui prévoit que les informations sur les domaines centraux de la vie et les informations sur d'autres domaines de la vie soient mises à disposition sous forme de vidéos en langue des signes. Il s'agit notamment d'informations sur la vie et la santé, sur l'exercice des droits politiques et personnels, sur la prévention de la violence et de la santé, sur l'exercice de droits et d'obligations et sur des thèmes spécifiques aux groupes cibles (p. ex. sur l'égalité ou l'AI). À cet effet, il est nécessaire de créer un site Internet accessible mettant ces informations à disposition de manière transparente et centralisée et garantissant que les personnes sourdes et malentendantes ainsi que les acteurs impliqués (prestataires de soins, employeurs, etc.) soient informés et sensibilisés à leurs droits et obligations respectifs, notamment en ce qui concerne le financement d'interprètes en langue des signes. Pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent faire valoir leurs droits politiques, il est en outre nécessaire de mettre à disposition l'ensemble des documents de vote nationaux et cantonaux en langue des signes. Il en va de même pour les informations sur les questions de santé. Dans ce domaine, il est essentiel que les personnes sourdes et malentendantes aient accès à des thèmes de santé importants, tels que la santé sexuelle ou la prévention du tabagisme, par le biais de campagnes d'information et de sensibilisation en langue des signes (comme cela a déjà été réalisé avec les informations relatives à la pandémie de COVID-19). Afin d'assurer le développement des informations en langue des signes, des compétences en langue des signes doivent être développées de façon continue au sein de l'administration fédérale, par exemple par la mise en place d'un service de traduction en langue des signes. L'accessibilité ne peut être mise en œuvre avec succès que si toute l'administration est informée de son obligation par le biais d'une campagne de sensibilisation.

Il en va de même pour les autorités cantonales: bien que l'interdiction de discrimination inscrite dans la Constitution et la CDPH (notamment les art. 9 et 21 de la CDPH) les obligent à rendre leurs informations et leurs services accessibles aux personnes sourdes ou malentendantes, cette obligation n'est souvent pas respectée dans la pratique. Les autorités cantonales ne sont pas suffisamment sensibilisées à l'obligation de fournir des informations en langue des signes ou de faire appel à des interprètes en langue des signes. L'obligation de fournir des informations et des services accessibles, notamment en langue des signes, doit être rendue visible dans la LHand, y compris pour les autorités cantonales (p. ex. par la formulation «toutes les autorités étatiques» ou «autorités fédérales et cantonales»).

Santé

1. Financement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé

La présente révision de la LHand ne prévoit pas de disposition explicite concernant la rémunération des interprètes en langue des signes dans le cadre des services de santé. Aucune modification spécifique de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) n'est prévue à ce sujet.

Les personnes malentendantes continuent à être confrontées à des barrières d'accès aux services médicaux. En particulier, les obstacles à la communication empêchent les patients sourds et malentendants d'accéder aux soins sur un pied d'égalité. Ils sont dépendants des

interprètes en langue des signes pour accéder aux services de santé. Pour cela, une base légale explicite est nécessaire au niveau fédéral afin de créer une obligation de remboursement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé, uniforme au niveau national, ainsi que des directives claires pour les prestataires de services. L'interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés, telle qu'elle est prévue dans le projet du Conseil fédéral, n'apporte sous cette forme aucune amélioration réelle pour les personnes malentendantes. Il en va de même pour l'accès aux services de santé.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes sont confrontées à d'importantes barrières de communication dans le domaine de la santé, ce qui les exclut de fait des prestations médicales de base. Une communication fonctionnelle et claire représente une condition impérative pour un traitement de qualité et un consentement éclairé. Pour garantir cela, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes en langue des signes, que ce soit lors d'examens, de thérapies ou en cas d'urgence.

Comme l'écrit également le Conseil fédéral dans son rapport sur la reconnaissance des langues des signes, le financement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé n'est pas réglé de manière claire et uniforme, tant au niveau national que cantonal, bien que l'utilité et la nécessité de services d'interprétation professionnels soient généralement reconnues ([p. 39](#)). L'obligation faite aux prestataires de services privés de proposer leurs services sans discrimination et de prendre, à cet effet, des mesures d'adaptation raisonnables pour les personnes en situation de handicap ne résout pas le manque de clarté existant concernant le financement des interprètes en langue des signes dans le domaine de la santé car, selon le Conseil fédéral, les partenaires tarifaires doivent élaborer et garantir dès aujourd'hui une réglementation uniforme de la rémunération des prestations d'interprétation ([prise de position du Conseil fédéral du 06.09.2023 concernant la motion 23.3673](#)). La pratique montre toutefois clairement que les responsabilités en la matière ne sont pas claires dans le cadre du partenariat tarifaire et que cette approche n'a pas permis d'améliorer la situation. Le corps médical et les caisses d'assurance maladie ne se sentent responsables de la prise en charge des coûts des interprètes en langue des signes. Pour que le droit des personnes sourdes et malentendantes à un accès non discriminatoire aux services de santé puisse être garanti, il est nécessaire de clarifier en détail qui est responsable du financement des interprètes en langue des signes et pour quelles prestations.

La [motion 23.3673](#) adoptée par le Conseil des États le 26.09.2023 demande, à cet effet, la création d'une base légale afin de clarifier le remboursement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé, de définir les principes de prise en charge des coûts et de développer des modèles appropriés avec les partenaires tarifaires pour assurer un remboursement uniforme. Afin d'améliorer l'égalité entre les personnes sourdes et malentendantes dans le domaine de la santé, ces exigences doivent déjà être prises en compte dans la présente révision de la LHand.

Politique

L'avant-projet de révision de la LHand ne contient aucune mesure visant à encourager la participation politique des personnes sourdes et malentendantes. Seule la loi sur les langues précise expressément que les membres de l'Assemblée fédérale peuvent également s'exprimer dans une langue des signes suisse (art. 8 al. 1bis de la LLC).

Les personnes sourdes ou malentendantes se heurtent à des obstacles considérables lorsqu'elles souhaitent s'engager en politique ou faire valoir leurs droits politiques. D'une part, il n'existe pas de prise en charge garantie des frais pour les prestations d'interprétation lors d'événements ou d'activités politiques. D'autre part, les débats parlementaires ne sont pas non plus accessibles aux personnes handicapées faute de sous-titrage et de traduction en langue des signes. Pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent participer à la vie politique sur un pied d'égalité, il est donc nécessaire de prendre des mesures concrètes en faveur de l'égalité qui garantissent le financement d'interprètes en langue des signes ainsi que le sous-titrage et la traduction de débats parlementaires.

Motif

Pour s'engager activement en politique, par exemple dans un parti ou une association, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes en langue des signes. Toutefois, les bases légales en vigueur ne garantissent pas leur financement. Les personnes sourdes et malentendantes n'ont actuellement aucun droit légal à des prestations d'interprètes en langue des signes dans le domaine de la participation politique, ce qui rend impossible une participation politique sur un pied d'égalité et a pour conséquence que les personnes sourdes et malentendantes ne sont pas représentées de manière adéquate en politique et ne peuvent pas y participer activement. Ce manque de représentation et de participation est également problématique d'un point de vue démocratique. Il convient donc de créer un droit légal concret à la prise en charge des frais relatifs aux prestations d'interprétation pour la participation politique des personnes sourdes et malentendantes, que ce soit pour l'engagement dans les partis et les associations politiques ou pour la participation à des manifestations et activités politiques. Pour cela, la Confédération et les cantons doivent mettre en place des mesures de soutien adéquates.

Il faut saluer l'adaptation prévue dans une loi spéciale de l'art. 8 al. 1bis de la loi sur les langues selon laquelle les députés de l'Assemblée fédérale qui utilisent une langue des signes dans leur vie quotidienne peuvent s'exprimer dans l'une des langues des signes suisses de leur choix lors des débats et des commissions.

Actuellement, les débats du Conseil national et du Conseil des États sont certes retransmis en direct sur Internet, mais ils ne sont pas accessibles aux personnes sourdes et malentendantes car ils ne sont ni sous-titrés ni traduits en langue des signes. L'initiative parlementaire 20.505 demande donc que l'accessibilité de la diffusion en direct des débats parlementaires au Conseil national et au Conseil des États soit garantie par la création de bases légales. Les personnes sourdes et malentendantes doivent ainsi pouvoir suivre les débats parlementaires grâce à des sous-titres et des traductions en langue des signes. Des obligations correspondantes doivent également être créées pour les parlements cantonaux. Il s'agit d'un prérequis indispensable pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent participer à la vie politique sur un pied d'égalité. Conformément à l'initiative parlementaire 20.505, des mesures concrètes sont nécessaires pour assurer le sous-titrage et la traduction de la diffusion en direct des débats parlementaires au niveau fédéral et cantonal.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de notre prise de position.

Sincères salutations.

Société des Sourds du Valais



Stéphane Faustinelli
Président



Philippe Wieland
Secrétaire

Sonos · Oberer Graben 48 · 8400 Winterthur

Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Departement des Innern
Inselgasse 1
CH-3011 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Winterthur, 5. April 2024

VERNEHMLASSUNGSANTWORT

Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Dr. A. Rieder
Sehr geehrte Damen und Herren

Sonos, der Schweizerische Hörbehindertenverband von 38 Gehörlosen- und Schwerhörigen-Organisationen und Träger der Berufsfachschule für Lernende mit Hör- und Kommunikationsbehinderung (BSFH) dankt Ihnen für die Gelegenheit, an der Vernehmlassung der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) teilzunehmen.

Das Ergebnis der Überprüfung der Schweiz bezüglich Umsetzung der UN-BRK zeigt die Dringlichkeit der Anpassung des BehiG. Mit der Teilrevision soll die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Bereich des Erwerbslebens und beim Zugang von Dienstleistungen gefördert werden, was wir sehr begrüssen.

Ergänzende Vernehmlassungspunkte

Unsere Vernehmlassung entspricht derjenigen von unserer Dachorganisation Inclusion Handicap, mit den folgenden Ergänzungen:

Als Hörbehindertenverband möchten wir ein paar Kritikpunkte hervorheben, die nicht abschliessend, aber für uns besonders wichtig sind.

Die Gebärdensprachen wie auch die Ergänzten Laut-Sprachen (ELS¹) müssen im Rahmen der Teilrevision anerkannt und gefördert werden. Dies ist eine notwendige Voraussetzung für ein funktionierendes Behindertengleichstellungsgesetz. Für eine gelebte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben brauchen gehörlose Menschen Zugang in Gebärdensprache. Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage herrscht ein mannigfaltiger Gleichstellungsmangel, auf allen Ebenen, z.B. in der Bildung. Bildung ist in der Regel die Schlüssel-Voraussetzung für eine langjährige Arbeitsphase. Aufgrund der fehlenden Unterstützung des Lehrplans 21 für Gebärdensprache gibt es keine entsprechenden Lern- und Lehrmittel, weil der Staat diese nicht finanzieren will. Dies mindert das Bildungspotential von Menschen mit einer Hörbehinderung und damit auch markant die Berufsaussichten.

Bei der Arbeit können gehörlose Personen aufgrund der sprachlichen Barriere nicht unbeschränkt an Sitzungen teilnehmen. Zudem sind die Mittel für Einsätze von z.B. Gebärdensprach- und ELS-Kodier²-dolmetschenden immer noch limitiert. Wenn auch nicht mehr monatlich, dafür neu jährlich. Dies mindert das Karrierepotential von Menschen mit einer Hörbehinderung weiterhin und erklärt teilweise auch deren höheren Arbeitslosigkeitquote.

Fondation A Capella ist Kollektivmitglied und fördert zusammen mit dem Verein ALPC (Association Langues Parlées Complétées ; deutsch VELS, Verein Ergänzten Laut-Sprachen) **die Ergänzten Laut-Sprachen** von der Westschweiz aus, jetzt auch in der deutschen Schweiz (Schwergewicht Dialekte und Fremdsprachen).

Art. 3a ... Schwerhörige und ein Teil der Gehörlosen beherrschen die Gebärdensprachen nicht. Sie können diese auch nicht lernen, da ausser bei den Sonderschulen diese Ausbildung für Eltern und Kinder sehr teuer zu stehen kommt. *Ein niederschwelliges Angebot ist einzurichten, entweder über BSV (spezielle Gesuchs Positionen zusätzlich zu anderen Ausbildungen) oder durch Leistungsvertragsweiterungen beim SGB-FSS und bei der SVEHK. ELS-Ausbildungen sind niederschwellig.*

Art, 14⁴ *Beim Softwareprogramm «Teams» kann zum Beispiel Untertitelung zugeschaltet werden. Diese funktioniert aber bei einem Dialekt unzureichend. Aber beim Sprachwechsel von Hochdeutsch zu Englisch und zurück versagt diese sonst nützliche Dienstleistung.*

Art. 14a¹ a ... unterstützen, *bei Lautsprachen namentlich auch mit Hilfe von ELS.*

II

Art. 8 Abs. 1^{bis}

analog erweitert auf ELS und ELS-Kodier-Dolmetschende

¹ Langues Parlées Complétées, Cued Speech

² Codeuses-interprètes en LPC, Cued Speech transliterators

Fazit: Menschen mit einer Hörbehinderung sind auf Dienstleistungen Dritter, wie die Schrift-, Gebärdensprachen- oder ELS-Kodier-dolmetschende, angewiesen. Fehlen diese oder werden diese nicht finanziert, wird sich mit der Teilrevision wenig ändern.

Wir danken Ihnen dafür, dass Sie den dringenden Anliegen hörbehinderter Menschen entsprechend unserer Stellungnahme Rechnung tragen werden und stehen Ihnen bei Fragen selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Hörbehindertenverband Sonos



Christian Trepp
Präsident



Hannes Egli
Geschäftsführer

Inhalt

Vernehmlassungsantwort	1
Inhalt.....	4
1. Das Wesentliche in Kürze	6
2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision	7
3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater	9
3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG) ..	9
3.1.1 <i>Frist nicht eingehalten</i>	9
3.1.2 <i>Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen</i> 10	
3.1.3 <i>Korrektur Geltungsbereich verpasst</i>	11
3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)	13
4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall	15
4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig.....	15
4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)	16
4.2.1 <i>Fehlerhafte Konzeption des BehiG</i>	16
4.2.2 <i>Begriffliche Anpassung erforderlich</i>	17
4.2.3 <i>Zwei mögliche Lösungsansätze</i>	19
4.2.4 <i>Zu den angemessenen Vorkehrungen</i>	20
4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)	20
4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG).....	21
4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)	22
4.5.1 <i>Absatz 1</i>	22
4.5.2 <i>Absatz 2</i>	24
4.5.3 <i>Absatz 3</i>	24
5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE- BehiG)	24
6. Stärkung der Institutionen und Organisationen	24
6.1 Einbezug der Behindertenorganisationen	24
6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen	26
6.2.1 <i>Grundlage im Invalidenversicherungsrecht</i>	26
6.2.2 <i>Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen</i>	26
6.2.3 <i>Finanzierung nicht angepasst</i>	27
6.2.4 <i>Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung</i>	28
6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB	28
7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG	29
Artikel 1, Absatz 2	30

Artikel 2.....	31
<i>Absatz 1</i>	32
<i>Absatz 6</i>	33
Artikel 3, Bst. g.....	35
Artikel 5.....	36
<i>Absatz 1</i>	36
<i>Absatz 1^{bis}</i>	37
Artikel 6.....	38
<i>Absatz 1</i>	38
<i>Absatz 2</i>	38
<i>Absatz 3</i>	38
Artikel 6a.....	39
<i>Absatz 1</i>	39
<i>Absatz 2</i>	39
Artikel 8.....	40
<i>Absatz 3 und Absatz 4</i>	40
Artikel 8a.....	40
<i>Absatz 1</i>	40
<i>Absatz 2</i>	40
<i>Absatz 4</i>	40
Artikel 9.....	40
Artikel 9b.....	40
Artikel 12a.....	41
Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II	41
Artikel 13 Abs. 1 und 1 ^{bis}	41
Artikel 14.....	41
Artikel 20.....	41
Artikel 23.....	42

1. Das Wesentliche in Kürze

Der Bundesrat hat **anerkannt, dass das BehiG überarbeitet werden muss**. Entsprechend hat er seine Revision in die Wege geleitet. Das **begrüssen und unterstützen wir**.

Ziel der Vorlage ist es, einen Beitrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu leisten und ihre autonome Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Doch die Vorschläge werden die **Realität von Menschen mit Behinderungen voraussichtlich kaum verändern**. Problematisch sind insbesondere die **zu enge Themenwahl** (Beschränkung auf Arbeit und Dienstleistungen, unten Ziff. 3), die **Fokussierung auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall** (unten Ziff. 4), zudem noch mit einem **diesbezüglich untauglichen Vorschlag** (unten Ziff. 4.2). Mit der neuen Bestimmung zum **Verbandsbeschwerderecht** würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar **deutlich verschlechtern** (unten Ziff. 4.5). Der Vorentwurf enthält weiter **keinerlei Vorschläge zur Stärkung der Institutionen und Organisationen**, welche eine Verantwortung für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen tragen (dazu Ziff. 6.). Schliesslich entsprechen die Vorschläge betreffend die **Anerkennung der Gebärdensprache nicht dem Willen des Parlamentes** (dazu Ziff. 5).

Es ist nötig und sinnvoll, den **Entwurf grundlegend zu überarbeiten**. Dabei sollten auch Anpassungen bei anderen, für die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere IVG; IFEG). Ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise wird der Schutz von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Arbeit und Wohnen weitgehend wirkungslos bleiben.

Gerade weil es sich um eine Vorlage handelt, deren Inhalt darin besteht, die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** zu verankern, müssen diese über die sie vertretenden Organisationen **miteinbezogen werden** (dazu Ziff. 6.1). Als Dachverband und mit seiner Expertise zum Behindertengleichstellungsrecht **stellt sich Inclusion Handicap hierzu sehr gerne zur Verfügung der Bundesverwaltung**. Es handelt sich um eine dringend nötige, gleichzeitig aber auch um eine komplexe Revision, die eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete betrifft, mit ihren jeweiligen inhaltlichen sowie prozeduralen Besonderheiten. Entsprechend ist die Revision mit der **nötigen Zeit und Sorgfalt** anzupacken, gleichzeitig auch **unter Berücksichtigung der politischen Aktualität**: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die **Inklusions-Initiative** eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

Sollte der Bundesrat trotz der grundlegenden Kritik der Behindertenorganisationen an der Teilrevision des BehiG gemäss den Vorschlägen im VE-BehiG festhalten, enthalten die nachfolgenden Ausführungen auch, insbesondere unter Ziff. 7, punktuelle Vorschläge zur Anpassung der einzelnen Bestimmungen.

2. Zur Notwendigkeit und Dringlichkeit der BehiG-Revision

Die **UNO-Behindertenrechtskonvention** (BRK; SR 0.109) verpflichtet die Schweiz unter anderem ausdrücklich 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 («Concluding Observations») zuhanden der Schweiz zeigt er sich in Bezug auf Art. 4 BRK **besorgt über die mangelhafte Anpassung der Schweizer Rechtsgrundlagen an die BRK** (Rz. 7). Entsprechend empfiehlt er der Schweiz, sämtliche Rechtsgrundlagen mit der BRK zu harmonisieren (Rz. 8).³ Dies bedingt, dass bei allen Gesetzes- und Ordnungsrevisionen die BRK immer mitgedacht und eine Harmonisierung mit der BRK angestrebt werden muss.

Die **Bundesverfassung** (BV; SR 101) verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Gestützt darauf hat der Gesetzgeber vor nun mehr als 20 Jahren das heutige **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) erlassen. Sowohl die **Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV** als auch das – vor dem Inkrafttreten der BRK erlassene – **BehiG bleiben weit hinter den Anforderungen der BRK zurück**. So hält das Bundesgericht konstant 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.⁴ Auch der Schutz vor Diskriminierungen, insbesondere gegenüber Privaten (Art. 6 BehiG), ist klar ungenügend. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesgericht den Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 6 BehiG und Art. 2 Abs. 2 BehiV sehr restriktiv auslegt und auf jene Fälle beschränkt, bei denen die Herabwürdigung oder Ausgrenzung einer Person mit Behinderung das Ziel darstellt.⁵ Zudem kann eine Person, die wegen einer Diskriminierung klagt, lediglich eine Entschädigung von maximal CHF 5'000.- erhalten. Sie kann nicht verlangen, dass die Diskriminierung unterlassen oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Die Behindertenorganisationen haben in diesen Fällen sogar nur einen Anspruch auf Feststellung der Diskriminierung (Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG). **All diese Beschränkungen lassen sich mit Art. 2, 5 und 9 BRK nicht vereinbaren.**⁶

³ [United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities CRPD, Concluding observations on the initial report of Switzerland, 25 March 2022 \(nachfolgend BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen\)](#).

⁴ CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich der ersten Überprüfung der Schweiz durch den UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, S. 21 (nachfolgend HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht).

⁵ Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 (2012) E. 3.3; HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 4), S. 22.

⁶ HESS-KLEIN/SCHEIBLER, Schattenbericht (Anm. 4), S. 22 f.

Entsprechend empfahl der UNO-Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der **Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen den BRK-Standards entspricht**.⁷ In die gleiche Richtung zielt die Inklusions-Initiative, die zum Ziel hat, die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz zu verwirklichen. Gemäss der Initiative soll Art. 8 Abs. 4 BV aufgehoben und ein neuer Art. 8a BV eingeführt werden.

Auch der **Bundesrat anerkennt Lücken im Schweizer Recht**, insbesondere bei der Garantie der Sicherstellung eines umfassenden und wirksamen Schutzes vor Diskriminierung und sieht **Handlungsbedarf auf Gesetzesebene**.⁸ Aus seiner Sicht beschränkt sich dieser jedoch im Wesentlichen darauf, dass für Menschen mit Behinderungen der **Zugang zu Dienstleistungen** verbessert und der **Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Arbeitsverhältnis**, verstärkt wird.⁹ Auch in der durchgeführten Regulierungsfolgenabschätzung wird der **Handlungsbedarf zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen anerkannt**.¹⁰ Eine Anpassung des Schweizer Rechts an internationale Verpflichtungen ist jedoch – trotz entsprechender Empfehlung des UNO-Ausschusses – nicht das Hauptanliegen des Bundesrates.¹¹

Der **Revisionsbedarf** des BehiG ist somit unumstritten. Der vorliegende **Gesetzesentwurf wird dem tatsächlich bestehenden Revisionsbedarf**, insbesondere im Hinblick auf eine Harmonisierung des BehiG mit der BRK, jedoch **bei weitem nicht gerecht**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Forderungen

- Das BehiG **muss unbedingt einer umfassenden Revision unterzogen** werden.
- Die Revision ist **breiter zu fassen**, sowohl hinsichtlich der Themen (dazu gleich Ziff. 3) als auch der Instrumente (Ziff. 4).
- Angesichts der rechtlichen Komplexität des Unterfangens ist hierzu die **nötige Zeit** zu investieren und es sind die **Organisationen von Menschen mit Behinderungen einzubeziehen**.

⁷ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 3), Ziff. 12.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 5 und S. 39.

⁹ Erläuternder Bericht, S. 5 ff.

¹⁰ Erläuternder Bericht, S. 36.

¹¹ Erläuternder Bericht, S. 40.

3. Zum Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen Privater

Die BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt **tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft**. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses¹² **verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über einen umfassenden Aktionsplan zur Umsetzung der BRK-Rechte**, mit welchem u.a. eine solche Priorisierung vorgenommen werden könnte. Obschon die **«Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026»** des Bundesrates in die **richtige Richtung gehen** und den Willen zeigen, etwas zu tun, stellen sie keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie die hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen (dazu Ziff. 4.1).

Vor diesem Hintergrund legt nun die vorliegende Revision des BehiG den Fokus auf die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, zudem auch auf die Anerkennung der Gebärdensprache (dazu Ziff. 5). **Dass diese Themen ausgewählt worden sind, ist zu begrüßen. In allen drei Bereichen ist der Reformbedarf gross.** Dass mit der vorliegenden Revision nicht alle Herausforderungen, mit denen sich der Bundesgesetzgeber bei der BRK-Umsetzung konfrontiert sieht, gepackt werden können, ist zudem nachvollziehbar. Dennoch ist der **thematische Fokus zu eng**, insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass es sich um die **erste Revision seit Inkrafttreten des BehiG vor 20 Jahren** handelt. Insbesondere sind in den Bereichen ÖV (Ziff. 3.1) und Bau (Ziff. 3.2) Anpassungen dringend nötig. Die Gelegenheit der BehiG-Revision muss zudem auch genutzt werden, um die Arbeit des EBGB und der Behindertenorganisationen zu stärken (Ziff. 6).

3.1 Fehlen einer Nachfolgeregelung für den ÖV (Art. 22 BehiG; Art. 23 VE-BehiG)

3.1.1 Frist nicht eingehalten

Beim 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 Gemeinden und Transportunternehmen sogar noch angepasst: Eine **Anpassungsfrist von 20 Jahren** erschien auf Grund der Langlebigkeit der Infrastruktur und Fahrzeuge als **angemessen**.¹³

¹² BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 7), Ziff. 8c.

¹³ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781, S. 1787 (nachfolgend BehiG-Botschaft).

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**:

Im **Eisenbahnverkehr** entsprachen gemäss dem neusten Standbericht des BAV per Ende 2022 nur gerade 992 der rund 1800 Stationen den BehiG-Vorgaben, mit der Prognose, dass bis Ende 2023 weitere 106 Bahnhöfe baulich angepasst werden.¹⁴ Gemäss diesen Zahlen entsprechen nach Ablauf der gesetzlichen Frist somit 1098 von den rund 1800 Stationen des Eisenbahnverkehrs den BehiG-Vorgaben. Dies sind **lediglich 61 % der Stationen**. Noch viel prekärer ist die Lage beim **Busverkehr**: Der Bundesrat ging in seinem Bericht zum Postulat 20.3874 Reynard davon aus, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist **lediglich 33 % der Bushaltestellen** den BehiG-Vorgaben entsprechen.¹⁵ Auch bei den Eisenbahnfahrzeugen des Regionalverkehrs (81 %), den Tramhaltestellen (66 %), den Tramfahrzeugen (84 %), der Seilbahninfrastruktur und den Seilbahnfahrzeugen (73 %) sowie den Schiffen (97 %) und Schifflandungsanlagen (97 %) besteht **weiterhin Handlungsbedarf**.¹⁶ Anzumerken ist, dass diese Zahlen auf den eigenen Angaben der Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen beruhen.¹⁷

Der aktuell als **Überbrückungsmassnahme** angebotene **Shuttle-Dienst** ist **weder autonom noch** – aufgrund der Voranmeldepflicht – **spontan**. Das mit dem Shuttle-Dienst gegenüber der Reise im öffentlichen Verkehr verbundene vermehrte Umsteigen ist nicht nur mühsam, sondern führt auch zu längeren Reisezeiten. Zudem führt der Shuttle-Dienst zu einer Segregation von Menschen mit Behinderungen, da sie nicht mit allen anderen im öffentlichen Verkehr reisen können. Auch dieser **Misstand** ist **so rasch wie möglich zu beheben** und darf nicht zur Dauerlösung werden.

Es ist somit unbestritten, dass das **Ziel des BehiG eines ab 1. Januar 2024 auch für Menschen mit Behinderungen spontan und autonom benutzbaren öffentlichen Verkehrs weit verfehlt** worden ist. Dabei handelt es sich beim öffentlichen Verkehr um den **am ausführlichsten geregelten Bereich** und **einen der drei zentralen Punkte¹⁸ des BehiG**. Der öffentliche Verkehr ist für den Alltag von Menschen mit Behinderungen und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral.

3.1.2 Falsches Signal an Infrastrukturinhaber:innen und Transportunternehmen

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass die vorliegende Teilrevision des BehiG **keine Nachfolgelösung zur Sicherstellung der Umsetzung der nach wie vor bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs** beinhaltet. Die Teilrevision sieht lediglich die Beibehaltung von Art. 22 BehiG vor, «damit die Anpassungspflicht auf die gesetzliche Frist hin eindeutig bleibt und es keine Zweifel

¹⁴ Bundesamt für Verkehr BAV, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes an Bahnhöfen und Eisenbahn-Haltestellen, Standbericht n°6: 2023 (Zahlen per Ende 2022), 14. Dezember 2023, Zusammenfassung, S. 3.

¹⁵ Zugänglichkeit für Menschen mit einer Behinderung zum öffentlichen Verkehr, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.3874 Reynard vom 19. Juni 2020, Bern, März 2023, S. 15 (nachfolgend Bericht Postulat Reynard).

¹⁶ Bericht Postulat Reynard (Anm. 15), Ziff. 2.4, S. 12, 16, 17, 18, 20 und 21.

¹⁷ Vgl. dazu Bericht Postulat Reynard (Anm. 15), Ziff. 2.4, S. 7 f.

¹⁸ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 7.

an der weiterbestehenden Verbindlichkeit gibt»¹⁹. Es erschliesst sich jedoch nicht, weshalb keine neuen Massnahmen für eine rasche Umsetzung dieser weiterhin bestehenden Verbindlichkeit getroffen wurden. Dies ist nicht nur ein **falsches Signal** an die Infrastrukturihaber:innen und Transportunternehmen, die ihrer gesetzlichen Verpflichtung offensichtlich nicht (genügend) nachgekommen sind. Ohne Festlegung einer neuen, kurzen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen ist vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen vorprogrammiert, dass Menschen mit Behinderungen noch lange auf einen spontan und autonom nutzbaren öffentlichen Verkehr warten müssen. Entsprechend **unverständlich** ist der bewusste Entscheid des Bundesrates²⁰, die **Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen**.

Forderungen

Wir fordern, dass die BehiG-Revision punkto ÖV folgende Massnahmen vorsieht²¹:

- eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines behindertengerechten öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030;
- eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen;
- eine griffige Kontrolle der Zielerreichung und damit verbundene Sanktionen;
- eine solide und zweckgebundene Finanzierung für die BehiG-Umsetzungsarbeiten.

Es braucht eine gesetzlich verankerte und klare Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr. Kantone und Gemeinden müssen mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden.

3.1.3 Korrektur Geltungsbereich verpasst

Hinzu kommt, dass es mit der vorliegenden Teilrevision auch **verpasst wurde, die Begrenzung des Geltungsbereichs und der Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionierte Unternehmen zu korrigieren** (Art. 3 lit. e, Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG). Diese entspricht als Folge von Anpassungen im Verkehrsrecht ungewollt nicht mehr der Absicht des BehiG-Gesetzgebers, gemäss welcher Dienstleistungen in einem bundesrechtlichen Monopol strengeren Verpflichtungen nach BehiG unterworfen werden sollten als Dienstleistungen Privater. Dies unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Unternehmen über eine Konzession verfügen, oder ob sie im Rahmen einer Bewilligung oder gar nur einer Meldepflicht ihre einem bundesrechtlichen Monopol unterstehende Tätigkeit ausüben.²²

¹⁹ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 34.

²⁰ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision.

²¹ Vgl. Positionspapier von Inclusion Handicap vom Nov. 2023 «Der lange Weg zu einem barrierefreien öffentlichen Verkehr». https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/822/20231130_positionspapier_ende-behig-frist_oev_d.pdf?lm=1701248610, s.5 und 6

²² Solange die Unterscheidung bei den materiellen Verpflichtungen aufrechterhalten wird (Verbot der Benachteiligung für den Staat/Verbot der Diskriminierung für Private, dazu Ziff. 4.2), bleibt die hier formulierte Kritik mit Bezug auf Art. 3 lit e, 7 Abs. 2 sowie 8 Abs. 1 BehiG relevant. Betroffen sind auch weitere Tätigkeitsbereiche im Monopol des Bundes (RTVG; FMG).

Sowohl der Geltungsbereich des BehiG bei Dienstleistungen gemäss Art. 3 lit. e als auch die Rechtsansprüche gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 nehmen auf «konzessionierte Unternehmen» Bezug. Bei Inkrafttreten des BehiG war für das Anbieten einer regelmässigen und gewerbsmässigen Transportleistung des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich noch eine Konzession erforderlich. Seither ist diese **Konzessionspflicht in vielen Bereichen jedoch durch eine Bewilligungspflicht ersetzt** worden. Insbesondere im Rahmen der Bahnreform wurde die Bewilligungspflicht ausgedehnt und die Konzessionspflicht reduziert. So sieht z.B. das 2010 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) in Art. 8 für den grenzüberschreitenden Verkehr lediglich noch eine Bewilligungspflicht vor. Weiter ist z.B. auch im innereuropäischen Luftverkehr seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich.²³ Diesem Umstand trug der Gesetzgeber im Rahmen der Bahnreformen 2/1 und 2/2 im BehiG jedoch nicht Rechnung. Eine Anpassung des BehiG, die klargestellt hätte, dass auch die nicht mehr der Konzessions- sondern nur noch der Bewilligungspflicht unterstehenden Transportleistungen weiterhin strenger verpflichtet sind (Benachteiligungsverbot nach Art. 2 Abs. 3 und 4; Art. 7 Abs. 2 und 8 Abs. 1 BehiG) als private Unternehmen (Diskriminierungsverbot nach Art. 6 und Art. 8 Abs. 3 BehiG), unterblieb beide Male.²⁴ Eine Begrenzung dieser Verpflichtung mit Bezug auf Unternehmen, die gestützt auf eine Bewilligung oder eine Meldepflicht in einem Monopol des Bundes tätig sind, entspricht nicht dem Willen des Gesetzgebers.²⁵ Die erneute Nichtanpassung der betreffenden Bestimmungen an die geänderten rechtlichen Grundlagen auch in der vorliegenden Teilrevision führt zu Rechtsunsicherheit. Diese bleibt insbesondere deshalb bestehen, weil auf Ebene der materiellen Anforderungen weiterhin unterschieden wird je nachdem, ob der Anbieter der Dienstleistung das Gemeinwesen oder ein Privater ist (Benachteiligungsverbot/Diskriminierungsverbot, dazu Ziff. 4.2).

Anpassungsvorschläge

a. Art. 3 Bst. e

Das Gesetz gilt für:

e. grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater, ~~der Unternehmen, die eine Infrastrukturkonzession nach Artikel 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹⁹ oder eine Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009²⁰ benötigen, weiterer konzessionierter Unternehmen~~ **der in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen** und des Gemeinwesens.

²³ Insbesondere im innereuropäischen Luftverkehr ist seit 2010 generell keine Streckenkonzession mehr erforderlich, siehe VO (EG) Nr. 1008/2008, insbesondere Art. 15 Abs. 2.

²⁴ Im Rahmen der Bahnreform 2/2 erfolgte zwar eine Anpassung von Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 1 BehiG. Aber auch bei dieser Anpassung blieben die Rechtsansprüche des BehiG auf konzessionspflichtige Unternehmen begrenzt.

²⁵ In den Materialien zu den Bahnreformen 2/1 und 2/2 finden sich keine Hinweise, dass sich der Gesetzgeber dieser Problematik bewusst war, geschweige denn, dass er diese Begrenzung gewollt hätte, vgl. dazu Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2, S. 955; AB 2011 N 374; AB 2011 S. 420. MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 131 f.

b. Art. 7 Abs. 2 BehiG

(...)

2 Wer im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 benachteiligt wird, kann im Falle einer Einrichtung oder eines Fahrzeuges des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b bei der zuständigen Behörde verlangen, dass das **konzessionierte in einem Monopol des Bundes tätige Unternehmen** die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

c. Art. 8 Abs. 1 BehiG

1 Wer durch ein **konzessioniertes in einem Monopol des Bundes tätiges Unternehmen** oder das Gemeinwesen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 benachteiligt wird, kann beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen, dass der Anbieter der Dienstleistung die Benachteiligung beseitigt oder unterlässt.

(...)

Auch Art. 2 Abs. 2 VböV wäre anzupassen, der die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs nach Art. 3 lit. b BehiG als «konzessionierte Transportunternehmen» definiert.

3.2 Fehlen einer Justierung im Baubereich (Art. 3 lit. a, c und d BehiG)

Der VE-BehiG enthält keine Anpassungen für den Baubereich. Dabei ist nach 20 Jahren offensichtlich, dass die **Bestimmungen des BehiG im Baubereich bislang wenig Wirkung zeigten**. Heute gilt das BehiG für öffentlich-zugängliche Bauten und Anlagen nur dann, wenn sie neu erstellt oder umgebaut werden und das Bauvorhaben bewilligungspflichtig ist. Somit werden **bestehende Bauten und Anlagen vom heutigen BehiG gar nicht erfasst**, solange sie nicht umgebaut oder renoviert werden. Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, die verhältnismässig wären, können mangels Anwendbarkeit des Gesetzes gar nicht verlangt werden. Dies führt dazu, dass die Zugänglichkeit der gebauten Umwelt für Menschen mit Behinderungen äusserst zögerlich voranschreitet. Daran würde sich auch durch die Aufnahme der Verpflichtung zu «angemessenen Vorkehrungen» nach Art. 2 Abs. 6, Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG nichts ändern. So halten die diesbezüglichen Erläuterungen ausdrücklich fest: «Bedingen die Vorkehrungen nur geringfügige bauliche Anpassungen, unterliegen die baulichen Massnahmen weiterhin dem geltenden Bau- und Anlagenrecht. Der Vorentwurf führt daher für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen.»²⁶

Erschwerend kommen die **hohen Anforderungen für die Anwendbarkeit des BehiG auf Wohnbauten** (9 Wohnungen und mehr) und **Bauten mit Arbeitsplätzen** (51 Ar-

²⁶ Erläuternder Bericht zur vorliegenden Revision, S. 24; noch klarer in der französischen Fassung, S. 24: « Si les aménagements peuvent impliquer des adaptations architecturales mineures, les mesures relatives à la construction restent soumises au droit relatif aux constructions et installations en vigueur. L'avant-projet n'impose par conséquent pas d'obligations architecturales supplémentaires aux entreprises privées. »

beitsplätze und mehr) hinzu. Gemäss einer im Auftrag des EBGB durchgeführten Evaluation zeigt das BehiG z.B. im Wohnungsbau aufgrund dieser hohen Mindestgrenze kaum Wirkung, insbesondere auf dem Land.²⁷

Die Praxiserfahrungen der letzten 20 Jahren haben schliesslich auch ein weiteres Problem ans Licht gebracht: Zwar soll der **Begriff der Anlage** gemäss Art. 3 lit. a BehiG²⁸ auch öffentliche Plätze, Verkehrswege und Fusswege erfassen. Doch sind öffentliche Anlagen für den Fussgängerverkehr oft nicht bewilligungspflichtig (und fallen aus diesem Grund gar nicht in den Geltungsbereich des BehiG). Wenn überhaupt, kann das Beschwerderecht nur in einem wenig detaillierten Richtplanverfahren geltend gemacht werden, in welchem die mit Bezug auf die Hindernisfreiheit relevanten Elemente nicht sichtbar sind.

Als Folge davon **bleiben Menschen mit Behinderungen auch 20 Jahre nach Inkrafttreten des BehiG von vielen Orten des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen**. Insbesondere der Zugang zum Wohnen und zur Arbeit wird dadurch erschwert.²⁹

Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der VE-BehiG keine Anpassungen für den Baubereich vorsieht. Um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und zur Arbeit wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf bestehende Bauten**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zudem auch auf **Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten** sowie auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m² zu erweitern.³⁰ Die Kantone Basel-Stadt und Genf haben sowohl in ihrer Verfassung als auch entsprechend in ihrer Baugesetzgebung eine grundsätzliche Verpflichtung zur Sicherstellung der Hindernisfreiheit von bestehenden Bauten eingeführt, die unabhängig von der Vornahme einer Renovation gilt. Den Schutz der Eigentümer vor unzumutbaren Kosten gewähren sie über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nicht über eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf neue und renovierte Bauten.

Forderungen

Der Geltungsbereich des BehiG ist zu erweitern auf:

- bestehende Bauten und Anlagen zu erweitern, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation;
- Wohnbauten ab 4 Wohnungen;
- Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m²³¹.

²⁷ THERES EGGER/HEIDI STUTZ/JOLANDA JÄGGI/ LIVIA BANNWART/THOMAS OESCH/TAREK NAGUIB/KURZ PÄRLI (ZHAW/BASS), Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, im Auftrag des EBGB, Bern, August 2015, Kurzfassung, S. 15 f.

²⁸ Bundesamt für Justiz, Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV) (2003), S. 2.

²⁹ Vgl. zum Ganzen auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 4), S. 33.

³⁰ So auch: HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 4), S. 33.

³¹ So der Kanton UR.

4. Zum Fokus auf den Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall

Durch die vorgeschlagene Revision sollen Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung besser geschützt werden. Obschon ein besserer Schutz dringend nötig und dieses Ziel richtig sowie wichtig ist, wird es der VE-BehiG voraussichtlich verfehlen, aus den zwei nachfolgend näher ausgeführten Gründen:

- Der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektivinstrument im Einzelfall reicht nicht**. Die umfassende Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfordert neben subjektiv- auch objektivrechtliche Durchsetzungsinstrumente (unten Ziff. 4.1). Diesbezüglich ist der Vorschlag insgesamt zu wenig konkret.
- Der Schutz vor Diskriminierung ist so konzipiert, dass das **Gesetz kaum noch zu verstehen** ist (unten 4.2). 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 Menschen mit Behinderungen sich im Alltag konfrontiert sehen (unten Ziff. 4.5).

4.1 Konkretisierung der objektivrechtlichen Verpflichtungen dringend nötig

Ein Verbot der Benachteiligung bzw. der Diskriminierung, verbunden mit der Verpflichtung, diese 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**. Wenn überhaupt, vermag es lediglich eine **Korrektur im Einzelfall** zu bewirken, allenfalls auch darüber hinaus, als Folge der möglichen präjudiziellen Wirkung eines Urteils. Die Geltendmachung von Rechtsansprüchen setzt zudem die nötige Energie und Ressourcen bei der betroffenen Person voraus, insbesondere das Wissen über die eigenen Rechte sowie finanzielle Mittel für die Beschreitung des Rechtswegs.

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. Die 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. Es geht um eine systemische Pflicht (objektivrechtliche Verpflichtung). Diesbezüglich enthält der VE durchaus Ansätze, die unterstützt werden können. Doch insgesamt sind die Vorschläge ungenügend:

- Die **allgemeine Klausel**, die eine solche objektivrechtliche Verpflichtung verankern soll (**Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG**), bleibt **auch mit dem Änderungsvorschlag ungenügend**. Sie **paraphrasiert im Wesentlichen Art. 8 Abs. 4 BV**, wonach Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen sind, und führt keine wesentliche Konkretisierung ein. Ergänzt wird lediglich, dass unterschiedliche Behinderungen zu berücksichtigen seien. Es ist nicht an-

zunehmen, dass eine solche Bestimmung, ohne Zielvorgabe und ohne Kontrollmechanismus, das Gemeinwesen zu Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen bewegen wird (siehe unten Ziff. 7, Vorschläge zu Art. 5 Abs. 1 und 1bis).

- Die allgemeine Klausel von Art. 5 wird zwar in einzelnen Bereichen konkretisiert (Art. 13, 14, und 20; siehe dazu die punktuellen Anregungen unter Ziff. 7). Diese enthalten **im Vergleich zum heutigen BehiG aber kaum Veränderungen**. Sie bleiben **äusserst diffus und wenig verbindlich**. Kontrollinstrumente sowie Sanktionen bei Nicht-Einhaltung zur Sicherstellung ihrer Umsetzung werden keine eingeführt. Vor dem Hintergrund der Erfahrung der letzten 20 Jahren muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Regelungen kaum etwas bewirken werden. Sogar im Bereich des öffentlichen Verkehrs, welcher sich mit einem äusserst präzisen Regelwerk sowie einer 20-jährigen Frist vom Rest des BehiG deutlich abhob, ist die Bilanz ernüchternd. Es braucht also mehr, um sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung tatsächlich ergriffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche Arbeit und Dienstleistungen, auf welchen der Fokus der vorliegenden Revision liegt (siehe Ziff. 4.3 und 4.4).

4.2 Unterscheidung zwischen Benachteiligung und Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 BehiG; Art. 6 und 6a VE-BehiG)

4.2.1 Fehlerhafte Konzeption des BehiG

Es ist zu begrüßen, dass sich die Revision die Verbesserung des Diskriminierungsschutzes bei privaten Dienstleistungen sowie die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt. Diese ist aus den bereits unter Ziff. 2 erwähnten Gründen **unbedingt nötig**.

Leider vermag der Vorentwurf diesen Anspruch nicht einzulösen: Die vorgeschlagenen Anpassungen werden im Ergebnis **nicht ausreichen, um eine tatsächliche Stärkung des Schutzes vor Diskriminierung zu erreichen**. Dies liegt bereits an der **ungenügenden begrifflichen Konzeption** des Gesetzes, die im Vorentwurf nicht korrigiert wird. Das BehiG etabliert **zwei unterschiedliche Begriffe für dieselbe Problematik**: Benachteiligung (insbesondere Art. 2 Abs. 2) und Diskriminierung (insbesondere Art. 6). Diese **Begriffsverwendung lässt sich nicht sachlich begründen**. Selbst juristisch ausgebildete Personen stossen bei der Lektüre des Gesetzes an ihre Verständnissgrenzen, wenn sie zunächst in den Begriffsdefinitionen gemäss Art. 2 über «Benachteiligungen» lesen und dann in Art. 6 ff. plötzlich den zuvor nicht definierten Begriff der «Diskriminierung» vorfinden – der offenbar in Abgrenzung zur «Benachteiligung» auszulegen ist. Diese Verwirrung wird zusätzlich verschärft durch eine Definition der «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe (Art. 2 lit. d BehiV), die **vom verfassungsrechtlichen (und in der Rechtsprechung konkretisierten) Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 Abs. 3 BRK entscheidend abweicht**. Insgesamt resultiert ein **unübersichtliches Gesetz**, das Rechtssuchende sowie rechtsanwendende Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet.

Dies zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG **keine Praxis für den tatsächlichen Schutz vor Diskriminierung bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte**. Bekannt sind **nur zwei Gerichtsurteile** zur Thematik: Im einzigen Bundesgerichtsurteil (BGE 138 I 475) begrenzt das Bundesgericht den Diskriminierungsschutz gestützt auf die Verordnungsbestimmung (Art. 2 lit. d BehiV) auf «besonders schockierende» Benachteiligungen. In einem Entscheid des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden (AR GVP 29/2017, Nr. 3704) wurde der bislang einzige Verstoss gegen Art. 6 BehiG festgestellt. Hier hatte ein Bad den Besuch einer Gruppe von Kindern mit Behinderung mit der Begründung abgelehnt, dass diese andere Gäste potentiell stören würden. Insgesamt verfehlt das bestehende BehiG damit das Ziel, Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV auch unter Privaten wirksam zu verbieten.³²

4.2.2 Begriffliche Anpassung erforderlich

Für eine tatsächliche Verbesserung des Diskriminierungsschutzes ist also **zwingend eine begriffliche Anpassung erforderlich**. Diese nimmt der Vorentwurf aber gerade nicht vor. Unter **Beibehaltung der geltenden begrifflichen Konzeption** wird auch die **begrüssenswerte Erweiterung des Geltungsbereichs** in Art. 3 Bst. g (mit Bezug auf Arbeitsverhältnisse) **sowie der Rechtsansprüche** in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1 (Verbot, Beseitigung und Feststellung) **ins Leere laufen**: Solange – aufgrund der gestützt auf die Verordnungsbestimmung restriktiven Begriffsauslegung – keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Bei der aktuellen Konzeption wird der Schutzgehalt des horizontalen Diskriminierungsverbotes weiterhin durch die Begriffsdefinition auf Verordnungsebene vorgegeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die restriktive Definition in der Verordnungsbestimmung ausgeweitet wird. **Ohnehin ist es nicht mit Art. 164 BV vereinbar, den Erlass einer grundlegenden Bestimmung wie der Definition eines Diskriminierungsbegriffs dem Verordnungsgeber zu überlassen**. Angesichts ihrer entscheidenden Funktion mit Bezug auf den materiellen Schutz, den das BehiG gewährleistet (oder je nach Definition der Diskriminierung eben auch nicht), müsste der Begriff der Diskriminierung im Gesetz selber festgehalten werden. Wie unklar es ist, was der VE-BehiG genau mit «Diskriminierung» meint, zeigt sich in den Erläuterungen zu Art. 6 VE-BehiG³³ sehr deutlich:

- «Abs. 1 dieser Bestimmung verbietet Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung durch Private, die öffentlich Dienstleistungen anbieten. Dazu gehören sowohl direkte Diskriminierungen (Regelungen oder Massnahmen, die an das Merkmal «Behinderung» anknüpfen, die zu einer Schlechterstellung führen und sich nicht durch ernsthafte, triftige Gründe rechtfertigen lassen) als auch indirekte Diskriminierungen (der Zugang zu oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen wird erschwert oder verunmöglich).» **Damit umschreiben die Erläuterungen «Diskriminierung» gleich**

³² BehiG-Botschaft (Anm. 13), S. 1780.

³³ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

wie den Begriff der Benachteiligung gemäss Art. 2 Abs. 2 BehiG. Wieso dann zwei unterschiedliche Begriffe verwenden?

- Dann aber weiter, im nächsten Satz: «Das Diskriminierungsverbot gilt für alle Anbieter, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Materiell entspricht diese Bestimmung dem geltenden Recht.» **Geltendes Recht ist die Reduktion des Verständnisses von Diskriminierungen auf absichtliche, besonders stossende Verhaltensweisen** (so das Bundesgericht zu Art. 6 BehiG, dazu Ziff. 2). Also doch nicht das Gleiche wie die Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG? **Und doch nicht mehr als bisher?**
- Aber **was bringt dann das Recht auf angemessene Vorkehrungen überhaupt**, wenn die **Diskriminierung** als Folge eines zu engen Begriffs **gar nicht bejaht wird**, die erst den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet? Oder ist es doch eine Benachteiligung (im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BehiG?), die bereits den Anspruch auf angemessene Vorkehrungen eröffnet (siehe der Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 VE-BehiG). Siehe auch die Erläuterungen:³⁴ «Mit dem neuen Abs. 2 wird eine Verpflichtung zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen durch angemessene Vorkehrungen eingeführt. Hierbei handelt es sich um Vorkehrungen, die den Zugang zu Dienstleistungen oder deren Nutzung ermöglichen sollen». **Wieso aber dann in Abs. 1 am Begriff der «Diskriminierung» anknüpfen?**
- Darüber hinaus drohen auch die Ausführungen im erläuternden Bericht, die eine **enge Anlehnung des Diskriminierungsbegriffs an die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung** nahelegen, zu einer **restriktiven Auslegung** beizusteuern.³⁵ Einer gehörlosen Person etwa, der der Zugang zu einer Gebärdensprachdolmetschung verweigert wird, oder einer sehbehinderten Person, die mangels Einhaltung technischer Vorschriften eine Website nicht benutzen kann, sind **wohl kaum in ihrer Persönlichkeit im Sinne von Art. 28 ZGB tangiert**.

Der Vorentwurf wird die tatsächlichen Benachteiligungen beim Zugang zu Dienstleistungen Privater sowie in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nicht reduzieren oder eliminieren. Es besteht vielmehr die **ernsthafte Gefahr**, dass sich als Folge der soeben erwähnten Rechtsunsicherheit **an der heutigen untragbaren Praxis künftig nichts ändern wird**.

³⁴ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 23.

³⁵ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 11: «In Bezug auf den materiellen Schutz vor Diskriminierung setzt die Regelung am bereits bestehenden Schutz vor Diskriminierung an, wie er sich aus dem privatrechtlichen bzw. dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ergibt. Die ausdrückliche Verankerung des Diskriminierungsverbots im BehiG soll dazu beitragen, die Tragweite dieses Schutzes zu konkretisieren, die zumindest für die Rechtssuchenden heute nicht immer hinreichend klar ist. Sie ist ausserdem Voraussetzung, um die an das bestehende Diskriminierungsverbot anschliessende Verpflichtung zur Vornahme angemessener Vorkehrungen einzuführen.»

4.2.3 Zwei mögliche Lösungsansätze

Für die Korrektur der begrifflichen Unzulänglichkeit des BehiG bieten sich zwei Lösungsansätze an:

Variante 1: Die einfachere, sachgerechtere und praktikablere Lösung besteht in der **Etablierung einer einheitlichen Terminologie**, wie sie bereits die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** kennen. Diese verzichten in ihrer Gesetzgebung auf eine parallele Verwendung von zwei unterschiedlichen Begriffen und verwenden eine einheitliche Terminologie («Benachteiligung») sowohl betreffend die Verpflichtungen von Behörden wie auch von Privaten. Dieser Blick auf die kantonale Gesetzgebung macht deutlich, dass es **nicht relevant ist, welche Terminologie verwendet wird, sondern dass diese einheitlich konzipiert ist und inhaltlich in Übereinstimmung mit Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BRK definiert wird.**

Für die Revision des BehiG würde dies bedeuten, die im Gesetz verwendete Terminologie umfassend zu prüfen und zu vereinheitlichen. Erforderlich wäre insbesondere, in den Artikeln 6, 6a, 8, 8a, 9a, 9b und 11 den **Begriff der Diskriminierung durch den Begriff der Benachteiligung** zu ersetzen. Auch Art. 2 BehiG müsste grundsätzlich angepasst werden (Angleichung der Definition von Benachteiligung nach BehiG an die Definition von Diskriminierung gemäss Art. 2 Abs. 3 BRK). Das Gesetz würde – im Sinne seines Titels – somit einheitlich die Beseitigung von *Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen regeln. Der Begriff der Diskriminierung würde entfallen und es bedürfte damit auch keiner Definition dieses Begriffes. Durch die Anwendung des Begriffs der Benachteiligung auf private Dienstleistungen und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse würde das Gesetz **an Klarheit gewinnen**. Der bislang eingeschränkte Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen würde ausgeweitet und demjenigen bei öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen angeglichen. Die Frage des **Ausmasses der Verpflichtung** wird durch den **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** beantwortet.

Variante 2: Sollte – entgegen unserer Auffassung – nicht dem vorangehend skizzierten Ansatz (Variante 1) gefolgt werden, so müsste **zumindest eine Definition des Diskriminierungsbegriffs auf Gesetzesstufe eingeführt** werden. Wie vorangehend erwähnt, ist die Definition des **Diskriminierungsbegriffs auf Verordnungsstufe verfassungsrechtlich ohnehin nicht zulässig**. Die Definition sollte dem völkerrechtlichen Diskriminierungsbegriff im Sinne von Art. 2 Abs. 3 BRK entsprechen. Art. 2 BehiG müsste um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

Der **Nachteil dieses Lösungsansatzes** (Variante 2) besteht darin, dass die Rechtsprechung bereits eine restriktive Auslegung des Diskriminierungsbegriffs im Sinnes des BehiG etabliert hat und sich – selbst bei Einführung einer präziseren und weiter gefassten Definition auf Gesetzesstufe³⁶ – weiterhin an dieser orientieren könnte. Mit anderen Worten hat in der Rechtsprechung bereits eine problematische Differenzierung eines zweiten, restriktiveren Diskriminierungsbegriffs gegenüber dem verfassungsrechtlichen sowie dem völkerrechtlichen Begriff stattgefunden. Es scheint unklar,

³⁶ Unklar bliebe, worin sich der Begriff der Benachteiligung nach Art. 2 Abs. 2 BehiG und einen Begriff der Diskriminierung, der sich an Art. 2 Abs. 3 BRK anlehnt, unterscheiden.

ob diese Begriffe durch eine gesetzgeberische Anpassung wieder praxiswirksam zusammengeführt werden können.

4.2.4 Zu den angemessenen Vorkehrungen

Die Einführung der Verpflichtung Privater, **angemessene Vorkehrungen** zu treffen, ist zu **begrüssen**. Auch diesbezüglich ergeben sich aufgrund der **aktuellen zweiteiligen begrifflichen Konzeption** aber **Probleme**: So verweist Art. 12a VE-BehiG auf die Interessenabwägung gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG. Diese Bestimmung bezieht sich allerdings wiederum auf «Benachteiligungen» und nicht auf «Diskriminierungen». So bleibt unklar, inwiefern Art. 11 Abs. 1 BehiG bei fraglichen «Diskriminierungen» Privater nun angewandt werden soll. Ferner enthalten wie bereits erwähnt (Ziff. 4.2.2) Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG gemäss der Vorlage anders als der jeweilige Abs. 1 den Begriff der «Benachteiligung». Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 erscheint so schleierhaft. Zwar äussert sich der erläuternde Bericht betreffend Private Dienstleistungen wie folgt hierzu: «Die Weigerung, in einem konkreten Fall eine angemessene Vorkehrung zu treffen, kann eine Diskriminierung darstellen»³⁷. Auch eine systematische Auslegung mit Blick auf Art. 8 Abs. 4 und Art. 8a Abs. 4 VE-BehiG führt zu diesem Ergebnis. Diese Intention sollte sich aber ausdrücklich im Gesetzeswortlaut von Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG niederschlagen. **Auch diese Probleme würden durch die Einführung einer einheitlichen Begrifflichkeit behoben**. Sofern der Begriff der Diskriminierung dennoch beibehalten wird (Variante 2), müssten noch verschiedene begriffliche Unstimmigkeiten beseitigt werden. Insbesondere müsste bei Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 6a Abs. 2 VE-BehiG zur Klärung jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1».

Auch bei **Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG** sollte das **Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich** werden. Dies könnte beispielsweise durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes erfolgen: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.»

4.3 Arbeitsverhältnisse (Art. 3 lit. g, 6a und 8a VE-BehiG)

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 sehen³⁸, **dringend nötig und entsprechend sehr zu begrüßen**. Sie stellt einen Beitrag zur Umsetzung der Schlussempfehlungen des BRK-Ausschusses dar.³⁹

³⁷ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 24.

³⁸ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 4), S. 86ff.

³⁹ BRK Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 3), Ziff. 12 und 52 b.

Doch **ob sich diese Erweiterung des Geltungsbereichs auch tatsächlich auf das Leben von Menschen mit Behinderungen auswirken wird, hängt umfassend davon ab, was unter Diskriminierung verstanden wird.** Indem der VE-BehiG 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 (dazu 4.2), ist die Gefahr gross, dass sich im Alltag der betroffenen Menschen mit Behinderungen kaum etwas ändern wird.

Hinzu kommt das Fehlen griffiger **objektivrechtlicher Verpflichtungen**, wie dies bereits unter Ziff. 4.1 allgemein dargelegt wurde. Im **VE-BehiG 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 1^{bis} sind **kosmetischer Art. Was konkret** muss der Bund als Arbeitgeber tun, um für die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu sorgen? **Woran misst man**, ob er dieses Ziel erreicht hat? **Wer kontrolliert** das? **Welche Ressourcen** stehen hierzu zur Verfügung? Und wie sieht es mit Bezug auf die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse sowie auf diejenigen von Kantonen und Gemeinden aus?

Wie wird sichergestellt, dass Menschen mit Behinderungen, die etwa 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 VE-BehiG 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 entlöhnten 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 entlöhnte 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.

4.4 Dienstleistungen (Art. 6 und 8 VE-BehiG)

Durch die Revision soll der Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen gestärkt werden. Auch das ist

dringend nötig (siehe Ziff. 2), weshalb wir das Ziel unterstützen. Die geltende Regelung führt nämlich dazu, dass Menschen mit einer Körperbehinderung, mit einer Hör- oder Sehbehinderung, Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung **nach wie vor in sämtlichen Lebensbereichen mit Diskriminierungen konfrontiert** sind. Und zwar meistens **nicht deshalb, weil man sie absichtlich, bösartig ausgrenzen will**. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung **vergessen wird, dass es Behinderungen gibt**. Oder es besteht Unkenntnis darüber, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Dienstleistung von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Wieso jedoch die vorgeschlagene Regelung das Ziel eines besseren Schutzes von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich zugänglicher Dienstleistungen voraussichtlich verfehlen wird, wurde unter Ziff. 4.2 bereits erläutert.

Hinzukommt, dass der **Schutz vor Diskriminierung als Korrektiv im Einzelfall nicht reicht**, um das Ziel einer gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten (dazu allgemein Ziff. 4.1). Zwar wird gemäss Art. 14 VE-BehiG die Pflicht des Bundes im Bereich der Zugänglichkeit und Kommunikation im Vergleich zur bestehenden Bestimmung konkretisiert, was zu begrüßen ist. Es werden aber die objektiv- und subjektivrechtlichen Dimensionen dieser Verpflichtung nicht klar auseinandergelassen (Abs. 1-3). Zudem **fehlen konkrete Zielvorgaben und Kontrollinstrumente**.

Um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen öffentlich-zugängliche Dienstleistungen gleichberechtigt und autonom in Anspruch nehmen können, müsste im BehiG die **objektivrechtliche Verpflichtung auch von Privaten** verankert werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

4.5 Der Vorschlag zum Verbandsbeschwerderecht (Art. 9 VE-BehiG)

Die vorgeschlagene Formulierung von **Art. 9 BehiG** ist **in mehrfacher Hinsicht zurückzuweisen** und **bedarf dringend einer Anpassung**. Der Vorschlag würde das **Verbandsbeschwerde- und Klagerecht** (nachfolgend vereinfachend «Verbandsbeschwerderecht») der Behindertenorganisation im Ergebnis **weitgehend einschränken** und die **Ausübung nahezu sämtlicher nach geltendem Recht vorgesehenen «Beschwerderechte»** (Art. 9 Abs. 3 BehiG) **verunmöglichen**. Es droht, dass ein **bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument** der BehiG-Umsetzung **entfällt**.

4.5.1 Absatz 1

Zunächst ist die folgende Formulierung in Abs. 1 zu begrüßen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können in eigenem Namen». Die Kriterien der gesamtschweizerischen Bedeutung der Organisation, des zehnjährigen Bestehens der Organisation sowie der grossen Zahl (potentiell) Betroffener der beanstandeten Benachteiligung werden aufgehoben. Diese Formulierung kann zu einer Stärkung des Verbandsbeschwerderechts beitragen. Zu bemerken ist, dass es in der deutschsprachigen im

Gegensatz zur französischsprachigen Fassung eine Ergänzung für andere Organisationsformen, die nicht über vereinsrechtliche «Statuten» verfügen, fehlt.

Unbedingt zu verwerfen ist hingegen die folgende Formulierung in Abs. 1: «**auf Verletzung der Persönlichkeit** von Angehörigen dieser Personengruppen klagen». Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte. **Die in Art. 9 Abs. 3 BehiG verankerten «Beschwerderechte» betreffen in aller Regel keine Persönlichkeitsverletzungen:** So könnten Behindertenorganisationen **sogar bei offenkundiger Verletzung technischer Vorschriften kaum mehr Beschwerde erheben.** Beispielsweise verletzt die bauliche Umsetzung einer Bushaltestelle, die nicht den Normen für Barrierefreiheit entspricht, nicht die Persönlichkeit einer Person im Rollstuhl oder einer Person mit einer Seh- oder Hörbehinderung. Auch betreffend **Dienstleistungen Privater sowie Arbeitsverhältnissen** bedeutet die Beschränkung auf Persönlichkeitsverletzungen, dass die **Klagelegitimation bei einer Vielzahl von Diskriminierungen entfällt**, weil die zivilrechtliche Persönlichkeitsverletzung enger gefasst ist als der Diskriminierungsbegriff. Auch die laufende Revision der Zivilprozessordnung betreffend die Verbandsklage gemäss **Art. 89 ZPO** verfolgt das Ziel, das Verbandsklagerecht **nicht mehr auf Persönlichkeitsverletzungen zu begrenzen.** Die Verbandsklage gemäss Art. 89 ZPO hat in der Praxis aufgrund dieser Begrenzung keine praktische Bedeutung erlangt. Die Revision des BehiG will sich gemäss dem erläuternden Bericht zwar am Revisionsentwurf der ZPO orientieren,⁴⁰ reduziert aber entgegen dessen Zielrichtung das Verbandsbeschwerderecht auf Konstellationen, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Darüber hinaus ist die Formulierung «klagen» in Abs. 1 zu eng gefasst: Die «Beschwerderechte» gemäss Art. 9 Abs. 3 lit. b-d sind keine zivilrechtlichen Klagerechte.

Anpassungsvorschläge zum Abs. 1

In der deutschsprachigen Fassung:

«Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten (Art. 89 Abs. 1 lit. c ZPO neu: «oder Satzungen») zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind, können im eigenen Namen Rechtsansprüche im Sinne dieses Gesetzes geltend machen.»

In der französischsprachigen Fassung:

Der Begriff «atteinte» ist zu ersetzen, der missverständlich als Anlehnung an Art. 28 ZGB ausgelegt werden könnte. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

«Les associations et les autres organisations qui sont habilitées aux termes de leurs statuts ou de leur acte constitutif à défendre les intérêts des personnes handicapées peuvent, en leur propre nom, faire valoir les droits subjectifs selon la présente loi.»

⁴⁰ Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 28.

4.5.2 Absatz 2

Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 2 verwendet wiederum den zu engen Begriff der «Klage». Er ist mit dem Begriff der Beschwerde zu ergänzen.

Anpassungsvorschlag zum Absatz 2

«Der Bundesrat bezeichnet die zur *Klage und Beschwerde berechtigten Vereine und anderen Organisationen.*»

4.5.3 Absatz 3

Die Zielrichtung der Anpassung von Art. 9 Abs. 3 ist zu begrüßen. Insbesondere befürworten wir die grundsätzliche Ermöglichung der reparatorischen Verbandsklage. Diesbezüglich erscheint es aufgrund der Komplexität der im Rahmen der noch hängigen ZPO-Revision diskutierten Regelung auch sinnvoll, auf die ZPO zu verweisen. Die deutschsprachige Fassung von Art. 9 Abs. 3 BehiG ist aufgrund des angepassten Einleitungssatzes allerdings noch redaktionell anzupassen: Lit. b-c müssten jeweils mit dem Passus «ein Beschwerderecht» eingeleitet werden.

5. Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen (Abschnitt 3a VE-BehiG)

Mit der Teilrevision BehiG will der Bundesrat auch einem Auftrag des Parlaments nachkommen und die Gebärdensprache sowie die mit ihr verbundene Kultur gesetzlich fördern. Die Gebärdensprachen werden vom Bund im VE-BehiG **symbolisch anerkannt**. Es sind **keine konkreten und verbindlichen Sprachfördermassnahmen vorgesehen**, welche das **Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln** der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit unterstützen. Wir verweisen auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes.

6. Stärkung der Institutionen und Organisationen

6.1 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.⁴¹ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt – entgegen der Ansicht des Bundes⁴² – diese Verpflichtung aus der BRK nicht. Zwar ist das **Vernehmlassungsverfahren** ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt jedoch zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt

⁴¹ United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, para. 15 (nachfolgend General comment No. 7).

⁴² Antworten der Schweiz auf die *List of Issues (LoI)* zum Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK, Frage 1(b), Rz. 2.

konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist (ohne Berücksichtigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen), dass **grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können**.⁴³ Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit also bereits vertan, die Bedürfnisse und spezifische Expertise von Menschen mit Behinderungen schon in den Vorentwurf einfließen zu lassen. Entsprechend **kritisierte** auch der **UNO-Ausschuss** bei seiner Überprüfung der Schweiz im Jahr 2022 den **mangelnden Einbezug** von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, unter anderem in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze. Er **empfahl**, die Mechanismen zu stärken, um eine **wirksame Konsultation** unter anderem bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften sicherzustellen.⁴⁴ Dies umfasst, die Behindertenorganisationen systematisch und offen zu kontaktieren, sie zu konsultieren und sie in sinnvoller Weise rechtzeitig einzubeziehen.⁴⁵

Entgegen seiner Verpflichtung aus der BRK und trotz der Kritik des UNO-Ausschusses hat **der Bund** bei der **Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG** mit den Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen **weder enge Konsultationen geführt noch einen aktiven Einbezug** gewährleistet. Die Behindertenorganisationen wurden vor dem Vernehmlassungsverfahren lediglich in Bezug auf die Regulierungsfolgenabschätzung (Wirkung der Teilrevision)⁴⁶ befragt. Zum Vorentwurf selber (z.B. Umfang und Inhalt der Teilrevision, Gehalt und Formulierung der einzelnen Bestimmungen) fanden **keine Konsultationen und kein Einbezug statt**.

Dabei gibt es in der Schweiz bereits Erfahrung und einige gute Beispiele, wie enge Konsultationen und ein aktiver Einbezug bei der Ausarbeitung eines Vorentwurfs – und damit bereits vor der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens – hätten ausgestaltet und durchgeführt werden können. Die **Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis** haben bei der Ausarbeitung ihrer kantonalen Behindertengleichstellungsgesetze bereits zu einem frühen Zeitpunkt **runde Tische mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen** durchgeführt. Der **Kanton Genf** hat sogar **mehr als 20 Ateliers zu den einzelnen Themen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechtes** mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen veranstaltet. Auf diese bestehende Erfahrung hätte man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG zurückgreifen können. Insbesondere hätte man sich am Vorgehen dieser Kantone orientieren und sich mit ihnen diesbezüglich austauschen können. Diese Kantone haben gezeigt, dass enge Konsultationen und ein aktiver Miteinbezug bereits vor dem Vernehmlassungsverfahren nicht nur möglich sind, sondern auch **Expertise** einbringen und dem Gesetz **Legitimität** verleihen.

Vor diesem Hintergrund ist **schlicht unverständlich, dass der Bund** – im Gegensatz zu den erwähnten Kantonen – **seiner Verpflichtung aus der BRK** bald 10 Jahre nach ihrem Inkrafttreten in der Schweiz und bald zwei Jahre nach der entsprechenden Kritik des UNO-Ausschusses immer noch **nicht nachkommt** und **ohne jeglichen Einbezug von Menschen mit Behinderungen** und entsprechend ohne Berücksichtigung ihrer

⁴³ HESS-KLEIN/SCHIEBLER, Schattenbericht (Anm. 4), S. 16.

⁴⁴ BRK-Ausschuss, Schlussempfehlungen (Anm. 3), Ziff. 9 and 10.

⁴⁵ General Comment No. 7 (Anm. 41), para. 21.

⁴⁶ Siehe dazu Erläuternder Bericht zur vorgeschlagenen Revision, S. 5, 19 und 36.

Anliegen und Bedürfnisse das **für ihre Gleichstellung grundlegende Gesetz revidiert.**

Forderung

- Der VE-BehiG ist tiefgreifend zu überarbeiten, unter engem Bezug der Behindertenorganisationen. Hierzu ist die nötige Zeit zu investieren, unter Berücksichtigung der Inklusionsinitiative.

- Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist in Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG konkreter und verbindlicher zu formulieren (dazu Ziff. 7 zu Art. 5 Abs. 1bis).

6.2 Finanzierung der Behindertenorganisationen

6.2.1 Grundlage im Invalidenversicherungsrecht

Die finanzielle Unterstützung, welche der Bund den Behindertenorganisationen zukommen lässt, beruht heute im Wesentlichen **auf der Grundlage von Art. 74 IVG**. Diese Regelung ist aus einer Zeit entstanden, in der Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet wurde. Es ging entsprechend darum, durch die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen den **«invaliden» Personen zu helfen**. So geht es nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 IVG um die «Beratung und Betreuung Invaliden» (lit. a), um die «Beratung der Angehörigen Invaliden» (lit. b), die «Kurse zur Ertüchtigung Invaliden» (lit. c) sowie um (neu per 1.1.2022) «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invaliden» (lit. d).

6.2.2 Entwicklung der Aufgaben der Behindertenorganisationen

Bereits im Jahre **2000**, mit dem **Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung**, erweiterte sich das Rechtsgebiet, in dem die Behindertenorganisationen tätig waren, beträchtlich: neu ging es neben der Gewährleistung der Existenzsicherung durch Massnahmen der Sozialversicherungen darum, **Menschen mit Behinderungen zu unterstützen und zu beraten, die mit Diskriminierungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV konfrontiert** wurden. Als Folge des Gesetzgebungsauftrages von Art. 8 Abs. 4 BV sind Massnahmen (in allen Lebensbereichen) zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind demnach bei der Weiterentwicklung der Bundesgesetzgebung stets mit zu berücksichtigen; entsprechend nehmen die Behindertenorganisationen seit 2000 an zahlreichen Vernehmlassungen Teil mit dem Ziel, diese Perspektive in den Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

2004 trat das **BehiG** in Kraft. Als Querschnittsgesetz erfasst es **verschiedene Themen**, die in **unterschiedlichen Rechtsgebieten** verankert sind (insbesondere Baurecht, Verkehrsrecht, Privatrecht, Bildungsrecht). Entsprechend **vielfältig und zum grossen Teil noch unbeantwortet** sind die **Fragen**, mit welchen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Umsetzung dieses Gesetzes konfrontiert

sind. Statt mehr Kontrollmechanismen innerhalb der Verwaltung vorzusehen, entschied sich der Gesetzgeber dafür, ein **Teil der Verantwortung für die BehiG-Umsetzung den Betroffenen selber, bzw. den Behindertenorganisationen zu übergeben**, mit der Gewährleistungen von subjektiven Rechten, bzw. dem Instrument des Verbandsbeschwerderechts.⁴⁷

Schliesslich ist **2014** die **BRK** für die Schweiz in Kraft getreten. Diese Konvention wirkt sich in **sämtlichen Lebensbereichen** und auf **allen Ebenen des föderalen Staates** aus. Ihre Umsetzung setzt tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft voraus. Auch hier galt es und gilt es immer noch für die Behindertenorganisationen, ihre **Expertise so aufzubauen und einzusetzen**, dass sie in der Lage sind, ihre **Verantwortung mit Bezug auf den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen** in der Schweiz wahrzunehmen. Dabei geht es konkret etwa um die Rechtsberatung von Menschen mit Behinderungen. Aber auch um eine rechtliche sowie politische Begleit- und Kontrollfunktion bei der BRK-Umsetzung, wie etwa beim Staatenberichtsverfahren, im Vernehmlassungsverfahren oder im Rahmen von Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone. Auch das **EU-Recht** darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: es wirkt sich auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus (so zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Verkehrs) und macht die BRK-Umsetzung in rechtlicher Hinsicht noch komplexer.

Seit Inkrafttreten des Invalidenversicherungsgesetzes 1959 hat sich somit das **Rechtsgebiet**, in dem die Behindertenorganisationen ihre Dienstleistungen erbringen sowie ihre Begleit- und Kontrollfunktion wahrnehmen, **grundlegend verändert**. Seine **Tragweite und Komplexität sind mit der damaligen Ausgangslage kaum noch zu vergleichen**.

6.2.3 Finanzierung nicht angepasst

Zwar sieht das BehiG **punktuell** die Möglichkeit vor, die Arbeit der Behindertenorganisationen mit Bezug auf die BehiG-Umsetzung **finanziell zu unterstützen**. So kann der Bund in Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG «nicht gewinnorientierte Organisationen und Institutionen von gesamtschweizerischer Bedeutung unterstützen, die sich um sprach- und verständigungspolitische Anliegen Sprach-, Hör- oder Sehbehinderter bemühen». Nach Art. 16 BehiG kann er sich an «**Programmen**» gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit **Finanzhilfen**, die der besseren Integration Behinderter in die Gesellschaft dienen».

Abgesehen davon, und bis auf eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 lit. d IVG per 1.1.2022, ist die **gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen seit 1959 unverändert geblieben. Zuständig für die Verteilung der**

⁴⁷ Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBl 2001 1715, S. 1781 («Die Vollzugskontrolle wird damit zu einem wesentlichen Teil durch die Betroffenen selbst erfolgen. Dadurch sinkt der Aufwand staatlicher Vollzugskontrollen mit entsprechendem Verwaltungsaufwand»), mit Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht in Verbindung mit S. 1784.

Gelder nach Art. 74 IVG ist nach wie vor ausschliesslich das **Bundesamt für Sozialversicherungen**. Das EBGB als Stelle des Bundes für die Koordination der BRK- und BehiG-Umsetzung, ist daran nicht beteiligt.

6.2.4 Aktualisierung der Rechtsgrundlagen zur Finanzierung

Nicht umsonst verlangt die BRK, dass die Staaten die Organisationen von Menschen mit Behinderungen bei ihrer Umsetzung eng miteinbeziehen (Art. 4 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3; dazu Ziffer 6.1). Die Erfahrung zeigt, dass **dem Staat ohne diesen Einbezug regelmässig eine Expertise fehlt, die unentbehrlich ist**, um insbesondere im Gesetzgebungsverfahren das Problem der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Lichte der BRK anzugehen. Zur Wahrnehmung des von der BRK geforderten Einbezuges und ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der BRK, dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem BehiG sind die Behindertenorganisationen jedoch **auf entsprechende Finanzierung angewiesen**.

Wir begrüssen in diesem Zusammenhang die **Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV vom November 2023**, mit den Behindertenorganisationen einen «**politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG**» zu führen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage sowie der nötige Spielraum für eine grundsätzliche Diskussion zu den Finanzhilfen an die Behindertenorganisationen und deren Höhe ist durch **Art. 112b Abs. 1 sowie 112c Abs. 2 BV** gegeben. Aus unserer Sicht muss es insbesondere auch darum gehen, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie Art. 74 IVG **im Lichte der BRK auszulegen und umzusetzen**.

Im Rahmen der BehiG-Revision sind daher **Grundlagen für die ergänzende Finanzierung** derjenigen Arbeit zu schaffen, welche die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 BRK, um die Begleitung des Bundes bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen, die Information bzw. Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte nach BRK (Art. 8 BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

6.3 Institutionelle Verankerung und Ressourcen des EBGB

Das EBGB ist die **BRK-Anlaufstelle** innerhalb der Bundesverwaltung (33 Abs. 1 BRK). Gemäss Art. 19 Abs. 1 BehiV ist es zudem «**für Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen zuständig**, soweit sie nicht von anderen besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung wahrgenommen werden müssen». Das **EBGB** konnte sich zuletzt **zweifelsohne positiv**

entwickeln, insbesondere mit Bezug auf die **Behindertenpolitik** und ihre **Schwerpunktprogramme 2023-2026**. **Zwei wichtige Hindernisse** beeinträchtigen jedoch die Wirksamkeit seiner Tätigkeit:

- Das Behindertengleichstellungsrecht (BRK, BV, BehiG) ist eine **Querschnittsmaterie**: es betrifft alle Lebensbereiche, entsprechend auch alle Tätigkeitsbereiche der Verwaltung. Als **zentrale Stelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Bundesverwaltung** muss das EBGB **eng mit sämtlichen Departementen zusammenarbeiten**. Es muss sie bei der Umsetzung der BRK mit seiner Expertise begleiten und sich dabei genügend Gehör verschaffen können. Zurzeit ist das **EBGB im Generalsekretariat des EDI** verankert. Im Gegensatz dazu ist das **Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann**, welche analoge Aufgaben im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann wahrnimmt, ein **Bundesamt**. Es gibt **keinen sachlichen Grund für diese Unterscheidung in der institutionellen Hierarchie**. Die Gelegenheit der BehiG-Revision ist als Anlass zu nehmen, um **aus dem EBGB ebenfalls ein Bundesamt zu machen**.
- Die Ratifizierung der BRK hat dazu geführt, dass die **Aufgaben des EBGB gewachsen** und zudem noch **komplexer** geworden sind. Es handelt sich um ein weitgehend neues Rechtsgebiet mit zahlreichen neuen Fragen, die geklärt werden müssen. Zwar ist nicht das EBGB für die BRK-Umsetzung in sämtlichen Bereichen zuständig, sondern **auch die Departemente in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten**. Die Erfahrung der letzten 10 Jahren zeigt jedoch, dass diese zwar über die Expertise in ihren Rechtsgebieten verfügen, jedoch **nicht spezifisch mit Bezug auf mögliche Auswirkungen für Menschen mit Behinderungen**. Es ist **unabdingbar**, dass das **EBGB über genügend Ressourcen verfügt, um die spezifische Expertise rund um die Rechte von Menschen mit Behinderungen sicher- und den Departementen zur Verfügung stellen zu können** (so zum Beispiel im Rahmen der Umsetzung von Art. 12 BRK durch eine Anpassung des ZGB, oder von Art. 27 BRK durch eine Anpassung des IVG und des IFEG).

Forderung

- Das **EBGB soll ein Bundesamt** werden.
- Die **Ressourcen des EBGB sollen aufgestockt** werden, damit es seine Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BRK, insbesondere die Unterstützung der anderen Departemente, wahrnehmen kann.

7. Kurzbemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des VE-BehiG

Der VE-BehiG muss **im Sinne unserer Vorschläge nach Ziffern 3 bis 6 tiefgreifend überarbeitet werden**. Falls sich der Bundesrat trotz der Kritik der Behindertenorganisationen dafür entscheiden würde, im Wesentlichen mit dem vorliegenden Entwurf

weiterzufahren, sind nachfolgende Anpassungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen. Aus unserer Sicht würde **selbst die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge noch nicht dazu führen, dass das revidierte BehiG eine ernsthafte Verbesserung der Lebensrealität von Personen mit Behinderungen in der Schweiz bewirken könnte**. Es würde sich nach wie vor um den Versuch handeln, einen **ungenügenden Gesetzesentwurf kleinteilig zu «flicken»**, anstatt diesen der erforderlichen umfassenden, konzeptionellen Überarbeitung zu unterziehen.

Artikel 1, Absatz 2

In seiner heutigen Fassung umschreibt Art. 1 BehiG («Zweck») sowohl den Zweck (Abs. 1) als auch den Gegenstand (Abs. 2) des Gesetzes. Gemäss VE-BehiG soll der Zweck des Gesetzes unverändert bleiben, welcher die Formulierung von Art. 8 Abs. 4 BV übernimmt, wonach es darum geht, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind».

Neu sollen gemäss Abs. 2 die Rahmenbedingungen, die das BehiG setzt, es Menschen mit Behinderungen erleichtern, *gleichberechtigt* am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ergänzend zur bisherigen Auflistung von Bereichen, in denen durch das BehiG die Teilnahme erleichtert werden, sollen *neu* auch das Wohnen («ihre Wohnform zu wählen») sowie die Dienstleistungen («sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen») ausdrücklich erwähnt werden. Hierzu folgende Bemerkungen:

- **Grundsätzlich** ist das **Sichtbarmachen des Ziels einer gleichberechtigten und selbstbestimmten Teilhabe** von Menschen mit Behinderungen im Zweckartikel des BehiG **richtig**. Dies erfordert eine BRK-konforme Auslegung des Gesetzgebungsauftrages nach Art. 8 Abs. 4 BV. Wie das aussehen kann, haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land in ihren «Behindertenrechtegesetzen»⁴⁸, bzw. der Kanton Wallis in seinem Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen gezeigt.⁴⁹
- Die **vorgeschlagene Formulierung** erscheint vor dem Hintergrund der BRK und der erwähnten kantonalen Beispiele jedoch **zu wenig durchdacht**. Es fehlt der grundsätzliche Bezug zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Zudem ist die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche nicht nachvollziehbar. Es bleibt **schleierhaft, welche Bestimmungen** des BehiG, bzw. des VE-BehiG **konkret dazu beitragen** würden, **Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen**. Ist es die Bestimmung zu den Wohnbauten nach Art. 3 lit. c BehiG, die unverändert und somit mit der hohen Schwelle von mehr als 8 Wohnungen weiterhin weit-

⁴⁸ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.» (Art. 1 Behindertenrechtegesetz BS [BRG; SR/BS 140.500]; § 1 Behindertenrechtegesetz BL [BRG BL; SR/BL 109] fast wortwörtlich gleich).

⁴⁹ «Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.» (Art. 1 Abs. 1 GRIMB; SR/VS 850.6).

gehend unwirksam bleibt (siehe dazu Ziff. 3.2)? Oder sind es die neuen Vorschläge zum Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen Privater (siehe dazu insbesondere Ziff. 4.2)? Und wieso wird der Zugang zu den Dienstleistungen als Ziel neu ausdrücklich erwähnt (bereits das geltende BehiG erfasst Dienstleistungen, auch von Privaten), nicht aber der Zugang zum ÖV und zu Bauten?

Anpassungsvorschlag

Art. 1 Zweck

Zweck dieses Gesetzes ist es, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen, insbesondere:

- a) ihre rechtliche Gleichstellung zu gewährleisten und ihre tatsächliche Gleichstellung zu fördern; sie sollen insbesondere vor jeglicher Form von Diskriminierung [siehe zur Begrifflichkeit Ziff. 4.2] geschützt werden.
- b) sie in die Lage zu versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Verantwortung dafür zu übernehmen und ihre Inklusion in die Gesellschaft zu fördern.
- c) (die Anerkennung und Förderung der Schweizer Gebärdensprachen einzuführen.)⁵⁰

Art. 1a Gegenstand⁵¹

¹ Dieses Gesetz enthält materielle Grundsätze, subjektive Rechte, Verfahrensbestimmungen, Bestimmungen über objektivrechtliche Verpflichtungen zur Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen (sowie Bestimmungen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache).

² Es wird von der übrigen Bundesgesetzgebung für die jeweiligen Lebensbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.

Artikel 2

Nach Art. 2 VE-BehiG soll der Begriff «Mensch mit Behinderung» angepasst werden (Abs. 1). Zudem soll neu das Konzept der «angemessenen Vorkehrung» aufgenommen und definiert werden (Abs. 6). Im Gegensatz dazu soll der Begriff der Benachteiligung (Art. 2 Abs. 2-5) unverändert bestehen, derjenige der Diskriminierung weiterhin im Gesetz nicht definiert sein. Das **Aufrechterhalten dieser doppelstapigen Begrifflichkeit** gehört zu den **größten Mängeln des Vorentwurfs** (siehe dazu eingehend Ziff. 4.2). Nachfolgend wird lediglich auf die vorgeschlagenen Abs. 1 und 6 eingegangen.

⁵⁰ Falls der im VE-BehiG vorgeschlagene Abschnitt 3a bestehen bleibt.

⁵¹ Inspiriert durch §2 Abs. 1 und 2 BRG BL.

Absatz 1

Gemäss den Erläuterungen zum VE-BehiG⁵² soll in Art. 2 Abs. 1 die Definition von «Mensch mit Behinderungen» geändert und an die Definition der UNO-BRK angeglichen werden. Die neue Definition soll «die Wechselwirkung zwischen den persönlichen Voraussetzungen der Person mit Behinderungen und den Barrieren in ihrer Umwelt» genauer zum Ausdruck bringen.⁵³ Die **Anpassung ist grundsätzlich zu befürworten**, mit folgenden Bemerkungen:

- Mit Bezug auf die deutsche Fassung: Neu sollen neben den körperlichen, geistigen und psychischen Beeinträchtigungen auch die «**intellektuelle**» sowie die «**sensorische**» Beeinträchtigung in die bestehende Liste von Artikel 2 Absatz 1 BehiG aufgenommen werden. Was diese Begriffe bedeuten sollen, wird in den Erläuterungen allerdings nicht näher spezifiziert. Somit bleibt die Frage offen, auf welche unterschiedlichen Beeinträchtigungen sich denn die Adjektive «intellektuell» (neu) und «geistig» (bisher), die beide in der vorgeschlagenen Definition enthalten sind, beziehen sollen.⁵⁴ Ein Pendant zu diesen «intellektuellen» Beeinträchtigungen gibt es im deutschen Wortlaut der BRK jedenfalls nicht. Festzuhalten ist vielmehr, dass die «geistige» Beeinträchtigung (BehiG bisher und VE-BehiG) dem von der BRK verwendeten Begriff der «geistigen» Beeinträchtigung entspricht. Er bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf die Intelligenz einer bestimmten Person auswirken.⁵⁵ Der Begriff der psychischen Beeinträchtigung (BehiG bisher und VE-BehiG) entspricht dem Begriff der «seelischen» Beeinträchtigung gemäss BRK. Er ist in einem weiten Sinne zu verstehen und schliesst unter anderem neurotische, psychotische und andere psychologische Störungen ein, wie zum Beispiel solche, die durch eine Schädigung des Gehirns verursacht werden können. Der Begriff «sensorische Beeinträchtigung» (BRK: «Sinnesbeeinträchtigungen») bezieht sich insbesondere auf Beeinträchtigungen, die sich auf das Seh-, Hör- oder Sprachvermögen auswirken.

Grundsätzlich dient die Bildung von Kategorien der Konkretisierung des Behinderungsbegriffs, sie entspricht auch der BRK. In der Botschaft zum BehiG-Entwurf müsste allerdings **klar festgehalten** werden, dass die **Grenzen zwischen diesen Kategorien fliegend sind**. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem **Ursprung der Beeinträchtigung** - z. B. Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall - für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der

⁵² Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵³ Erläuterungen VE-BehiG, S. 21.

⁵⁴ Dies widerspricht dem Ziel gemäss Erläuterungen VE-BehiG, S. 21, wonach: «Ein wichtiges Anliegen bei der Erarbeitung des BehiG war die Definition bestimmter Begriffe im Zusammenhang mit Behinderung. Mit der Teilrevision des BehiG soll das Verbot der Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund einer Behinderung auf verständliche Weise verankert werden».

⁵⁵ Der Begriff der Intelligenz selber wie auch die Instrumente, die zu ihrer Messung entwickelt wurden, sind als solche soziale Konstrukte.

Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen.

- Mit Bezug auf die französische Fassung: Die vorgeschlagenen Adjektive sind «physique» (soll «corporel» gemäss BehiG bisher ersetzen zwecks Vereinheitlichung mit BRK), «mentale» (BehiG bisher), «psychique» (BehiG bisher), «intellectuelle» (VE-BehiG) und «sensorielle» (VE-BehiG). «Intellectuel» wird auch in Art. 1 Abs. 2 BRK verwendet. Allerdings im Sinne von «geistiger» Beeinträchtigung, bzw. incapacité «mentale» gemäss BehiG bisher und VE-BehiG (siehe dazu deutsche Fassung). Mit «mental» meint die BRK «psychique». Mit den bisher verwendeten Begriffen «psychique» und «mental» erfasst das BehiG bereits heute die Kategorien «mental» und «intellectuel» gemäss BRK. **Es bleibt somit auch in dieser Sprachversion schleierhaft, worauf sich der Begriff «intellectuel» beziehen soll.**
- Ein letzter Hinweis bezieht sich auf die Erläuterungen: Im Kern der Umschreibung von Behinderung nach Art. 1 Abs. 2 BRK steht die Erkenntnis, dass **Behinderung nicht gleich zu verstehen ist wie eine individuelle Beeinträchtigung. Behinderung entsteht** gemäss BRK vielmehr dann, wenn diese **individuelle Beeinträchtigung auf eine Gesellschaft trifft, die nicht inklusiv ist**, und entsprechend für Personen mit Beeinträchtigungen **zahlreiche Barrieren aufweist**, die sie an einer autonomen sowie gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. **Individuelle Beeinträchtigung, gesellschaftlichen Barrieren sowie die Auswirkungen ihres Zusammentreffens sind die Elemente des Behinderungsbegriffs nach Art. 1 Abs. 2 BRK.** Vor diesem Hintergrund ist folgende Äusserung in den **Erläuterungen auf Deutsch nicht nachvollziehbar, bzw. falsch**: «Je nachdem, wie wichtig die Teilhabe bei der Ausübung von Rechten ist, gilt es im Übrigen als Beeinträchtigung, wenn Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, gleichberechtigt mit anderen voll und wirksam an der Gesellschaft teilzuhaben.» (Version d, S. 21). Die **französische Version kommt hier dem BRK-Verständnis näher**: « Au demeurant, vu l'importance que revêt la participation dans l'exercice des droits, le fait d'être empêché de participer pleinement et effectivement à la société sur la base de l'égalité avec les autres est constitutif du handicap » (Version f, S. 21).

Anpassungsvorschlag

Art. 2, Abs. 1

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

Absatz 6

Die **BRK** definiert den **Begriff der Diskriminierung** in **Art. 2 Abs. 3**. Demnach sind alle Formen der Diskriminierung umfasst, einschliesslich der «Versagung

angemessener Vorkehrungen». Gemäss Art. 2 Abs. 4 sind «angemessene Vorkehrungen» «notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können».

Der Begriff «**angemessen**» ist demnach als «geeignet» im Sinne von «der Person und der konkreten Situation angemessen» zu verstehen. Gemäss dem BRK-Ausschuss beurteilt sich die «Angemessenheit» der Vorkehrungen nach einer Prüfung des Umfelds, d. h. einer **Analyse der Relevanz und Wirksamkeit der Vorkehrungen und des Ziels der Beseitigung einer Diskriminierung im Einzelfall**.⁵⁶ Angemessene Vorkehrungen setzen voraus, dass ein **Dialog mit der Person mit Behinderung aufgenommen wird**. Die Massnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit der Person mit Behinderung entwickelt werden. Dies entspricht einem **menschenrechtsbasierten Verständnis von Behinderung** – im Gegensatz zu einem medizinischen oder karitativen Verständnis von Behinderung. Nachdem die Eignung der Vorkehrungen für den konkreten Fall – ihre Angemessenheit – überprüft wurde, muss in einem **zweiten Schritt** die Verhältnismässigkeit geprüft werden. **Art. 2 Abs. 4 BRK drückt diese Verhältnismässigkeitsprüfung durch die Formulierung «keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung» aus. Wichtig: Die BRK enthält neben diesem Verweis auf die Verhältnismässigkeit in Art. 2 Abs. 4 sonst keine Verhältnismässigkeitsklausel.**

Nun soll gemäss dem Vorentwurf auch das BehiG den Begriff der angemessenen Vorkehrung aufnehmen⁵⁷ und definieren (siehe dazu bereits Ziff. 4.2.4). **An sich ist die Aufnahme der Definition sinnvoll und sehr begrüssenswert.** Weil die ganze Systematik des Gesetzes, das Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen untereinander, nicht genügend durchdacht worden ist, entsteht jedoch ein **Konstrukt, das kaum zu verstehen ist**. Es ist unter diesen Umständen **unwahrscheinlich, dass die Aufnahme des Konzeptes der «angemessenen Vorkehrung» in das BehiG zu einer tatsächlichen Stärkung des Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung führen wird**. Um den Rahmen einer Vernehmlassungsantwort nicht allzu fest zu strapazieren, seien an dieser Stelle lediglich ein paar ungelöste Probleme skizziert.

Der Begriff der Diskriminierung im VE-BehiG wird im Gegensatz zur BRK nicht definiert (dazu bereits eingehend Ziff. 4.2). Nur ein Aspekt davon, die «angemessene Vorkehrung», soll umschrieben werden. Der Begriff der Diskriminierung gemäss BRK liegt sehr nahe am Begriff der Benachteiligung gemäss heutigem BehiG (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Schon heute kann gestützt auf das BehiG mit Bezug auf Bauten, Anlagen, den ÖV sowie Dienstleistungen des Gemeinwesens und von «konzessionierten» Unternehmen verlangt werden, dass die

⁵⁶ BRK Ausschuss, Observation générale n° 4 (2016) Article 24: Education, N 28.

⁵⁷ So bereits die Kantone BS, BL und VS: BRG (BS), § 4, Abs. 2 und BRG BL § 3, Abs. 3 : « angemessene Massnahmen » ; GRIMB (VS) §35b Abs. 2 : « angemessene Vorkehrungen », ohne jedoch die Begriffe zu definieren.

nötigen Anpassungen vorgenommen werden, um eine Benachteiligung zu beseitigen (Art. 2 Abs. 2-5 BehiG, in Verbindung mit Art. 7 sowie 8 Abs.1 und 2 BehiG). Die Anpassung wird nur vorgenommen, wenn sich diese nicht in einem «Missverhältnis» zu der ihr gegenüberstehenden Interessen befindet (Art. 11 und 12 BehiG).

- Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem bestehenden, soeben geschilderten System, und das neue System mit «angemessenen Vorkehrungen», das allerdings nur für private Arbeitgebende sowie private Anbieter von öffentlich zugänglichen Dienstleistungen gelten soll (Art. 6 Abs. 2 und 6a Abs. 2 VE-BehiG)?
- Wie spielen die unterschiedlichen Regelungen der Verhältnismässigkeit zusammen? Konkret: Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG («keine unzumutbare Belastung»); Art. 11 und 12 BehiG; Art. 12a VE-BehiG?

Anpassungsvorschläge

- **Verzicht auf die parallele Verwendung der Begriffe Benachteiligung/Diskriminierung**, bzw. Entscheid für eines der beiden (Ziff. 4.2). Diesen im Sinne des **BRK-Begriffs der Diskriminierung** definieren, d.h. inkl. die Verweigerung von angemessenen Vorkehrungen.
- Verzicht auf die **unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit**.
- Stattdessen Formulierung *einer* Bestimmung, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit konkretisiert. Diesbezüglich **mögliche Anlehnung an das Behindertenrechtegesetz BL**. Dessen §7 spezifiziert die Aspekte, welche bei einer Güterabwägung berücksichtigt werden müssen, und zwar mit Bezug auf drei Kategorien von Interessen: öffentliche Interessen, Interessen des Gemeinwesens oder von Privaten; Interessen der betroffenen Person mit Behinderung. Diese **Verhältnismässigkeitsregelung findet auch bei der Frage Anwendung, ob eine angemessene Vorkehrung im Einzelfall angeordnet werden muss** oder nicht.

Artikel 3, Bst. g

Die vorgeschlagene Erweiterung des Geltungsbereichs ist zu begrüßen.

Artikel 5

Siehe dazu Ziff. 4.1.

Absatz 1

Art. 5 Abs. 1 müsste **deutlich konkreter formuliert** werden. Er sollte insbesondere die Verpflichtungen nach **Art. 4 Abs. 1 und 2 BRK** klarer zum Ausdruck bringen. So muss insbesondere sichergestellt werden, dass:

- die **Massnahmen so gestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen und Verantwortung dafür übernehmen können**. Die Gestaltung der Massnahmen darf nicht dazu führen, dass Isolation, Segregation, Stigmatisierung oder andere Formen der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten werden.
- die Massnahmen **nicht auf vorgefassten Meinungen** darüber beruhen, was Menschen mit Behinderungen tun oder nicht tun können. Hier ist daran zu erinnern, dass der BRK-Ausschuss in seinen Schlussbemerkungen mit Besorgnis auf die **in der Schweiz vorherrschenden negativen Stereotypen und Vorurteile** hingewiesen hat.
- die Massnahmen **kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mitteln** ergriffen werden. Dabei bedeutet kontinuierlich, dass Massnahmen **immer wieder und regelmässig** ergriffen werden müssen; es geht also darum, die gegebene Situation in regelmässigen Abständen zu **analysieren**, zu **bewerten** und dementsprechend die **erforderlichen Massnahmen zu ergreifen**. Dieser Ausdruck anerkennt, dass die sozioökonomischen und kulturellen Rechte schrittweise verwirklicht werden müssen, damit sie letztendlich voll verwirklicht werden können. «Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel» ist als «im Rahmen der dem Bund und den Kantonen zur Verfügung stehenden Ressourcen» zu verstehen. Gemäss BRK **umfassen verfügbare Ressourcen auch solche, die umgewandelt werden können**, d. h. es kann eine Verpflichtung bestehen, **Ressourcen zu transferieren, die in einer Weise verwendet werden, die nicht mit der BRK vereinbar ist**. Dies **schliesst nicht aus**, dass **bestimmte Ressourcen aufgrund anderer Prioritäten nicht zur Verfügung stehen**.
- **Bund und Kantone** die von ihnen ausgewählten Massnahmen **begründen**, insbesondere hinsichtlich der **Prioritäten**. Ausserdem muss ein **Zeitplan mit Meilensteinen** für die Verabschiedung und Umsetzung der Massnahmen festgelegt werden. Der Fortschritt der Massnahmen muss mithilfe von **Kontrollmechanismen** bewertet werden können. Schliesslich müssen Ressourcen für die Annahme und Umsetzung von Massnahmen zur Verfügung stehen. **Gegebenenfalls kann die geforderte Planung auch das Fehlen von Massnahmen erklären und rechtfertigen**; sie wird vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde berücksichtigt, wenn im Einzelfall festgestellt werden muss, inwieweit die Körperschaft zur Beseitigung einer Diskriminierung gezwungen werden kann.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1

Bund und Kantone sind verpflichtet, unabhängig von individuellen Beanstandungen alle gesetzgeberischen, politischen und Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um den Zweck dieses Gesetzes gemäss Art. 1 zu erfüllen.

Abs. 1a

Die Massnahmen müssen der Realität von Menschen mit Behinderungen entsprechen. Sie sind so zu gestalten, dass sie ihnen ermöglichen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.

Abs. 1c

Bund und Kantone müssen die erforderlichen Massnahmen kontinuierlich und unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, ergreifen.

Abs. 1d

Sie begründen die ausgewählten Massnahmen, verabschieden einen Zeitplan, legen Meilensteine fest, definieren Kontrollmechanismen und stellen die Ressourcen zur Verfügung.

Absatz 1^{bis}

Die gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug der Behindertenorganisationen ist **grundsätzlich sehr zu begrüessen** (dazu Ziff. 6.1). Der Vorschlag gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} VE-BehiG orientiert sich zwar an Art. 4 Abs. 3 BRK. Es fehlen aber die zentralen Angaben zu den Anforderungen, welche diese Konvention an den Einbezug stellt.

Anpassungsvorschlag

Abs. 1^{bis} a

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzes-, Verwaltungs- und anderen Massnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen auswirken können, führen Bund und Kantone mit den Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen enge Konsultationen und beziehen sie aktiv ein.

Abs. 1^{bis} b

Sie stellen sicher, dass die Konsultation und der Einbezug in einem frühen Stadium erfolgen, in dem noch alle Optionen offen sind und eine wirksame Partizipation stattfinden kann.

Abs. 1^{bis} c

Sie gewährleisten ihren Zugang zu relevanten Informationen, insbesondere durch geeignete Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Sie informieren die konsultierten und beteiligten Organisationen über das Ergebnis des Prozesses.

Abs. 1^{bis} d

Sie entschädigen die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, für ihre Konsultation und Einbeziehung.

Artikel 6

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2.

Der Wille hinter dem Revisionsvorschlag ist es, den **Schutz vor Diskriminierung bei der Inanspruchnahme von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen Privater zu stärken**. Wie in dieser Stellungnahme bereits mehrfach erwähnt: **Wichtig, richtig und wird von uns sehr unterstützt!** Doch die diesbezüglichen Vorschläge des VE führen dazu, dass die ursprüngliche Fehlkonzeption des BehiG noch gewaltig verkompliziert wird. Diese wird zu einer **grossen Rechtsunsicherheit** führen. Es ist vor diesem Hintergrund **nicht anzunehmen, dass Gerichte und Behörden eine Praxis entwickeln werden, die tatsächlich zur gleichberechtigten und autonomen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben beitragen wird**.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Sie müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Absatz 3

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6 Abs. 3, wie folgt zu ändern:

Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, *andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.*

Zudem noch folgende Bemerkungen:

- **Sehr zu begrüßen** ist, dass die **Verpflichtung zur Zugänglichmachung von digital angebotenen Dienstleistungen neu auch Private erfasst**.
- Zu begrüßen ist ebenfalls, dass das Gesetz (und nicht erst die Verordnung) selbst auf die Verpflichtung hinweist, dabei die **internationalen und nationalen Informatikstandards** einzuhalten.
- Der Entscheid, **im BehiG auf einen dynamischen Verweis auf die Normen zu verzichten, ist richtig**. Auf **Gesetzesebene**, und nicht erst in der Verordnung, ist aber zu umschreiben, **welches Mindestmass an Bedienungsanspruch der Dienstleistungen mit den zu festzulegenden Standards für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten sind**, insbesondere auch mit Bezug auf die **Verständlichkeit der Information**.
- In der Verordnung ist ausdrücklich auf den **Standard eCH-0059** und die international anerkannten **Web Content Accessibility Guidelines WCAG des World Wide Web Consortium W3C** zu verweisen.
- Schliesslich muss **bezweifelt** werden, ob die beiden im erläuternden Bericht genannten Bereiche des **elektronischen Geschäftsverkehrs (E-Commerce)** und der **Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprodukte und -dienstleistungen (IKT-Produkte und -Dienstleistungen)** **ausreichend** sind, um eine tatsächlich barrierefreie Nutzung im Alltag nötiger Dienstleistungen zu gewährleisten. Die Hinweise in Klammern «E-Commerce» und «IKT-Produkte und -Dienstleistungen» deuten auf eine beabsichtigte **Beschränkung** auf die genannten Bereiche hin. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass **wichtige Tools von Banken und Versicherungen davon ausgeschlossen** sein könnten. Die Botschaft muss klarstellen, dass **e-Banking- und Versicherungstools mitgemeint** sind.

Artikel 6a

Absatz 1

Siehe dazu Ziff. 4.2.2 sowie 4.3.

Absatz 2

Siehe dazu Ziff. 4.2.4.

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird, ist Art. 6a Abs. 2, wie folgt zu ändern:

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. *Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1.*

Artikel 8

Absatz 3 und Absatz 4

Dass auch Private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen neu verpflichtet werden können, eine Diskriminierung im Einzelfall zu beseitigen, verhindern oder verringern, **kann aus unserer Sicht nur begrüsst und unterstützt werden**. Ob dieser gewollt stärkerer Schutz greifen und zu einer tatsächlichen Verbesserung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen führen wird, ist allerdings fraglich (siehe dazu Ziff. 4.2, mit entsprechenden Vorschlägen).

Artikel 8a

Absatz 1

In Art. 8a müsste die Verpflichtung von Arbeitgebenden, einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin, der/die während des Arbeitsverhältnisses von einer Behinderung neu betroffen wird, **soweit als möglich weiter zu beschäftigen (angemessene Vorkehrung mit dem Ziel der Weiteranstellung)**, zum Ausdruck gebracht werden. Dies ist mit den Formulierungen von Abs. 1 und 4 aktuell nicht genügend sichergestellt.

Absatz 2

Es ist **nicht nachvollziehbar**, wieso der VE-BehiG **keine Bestimmung analog zu Art. 10 GIG beinhaltet**. Dieser gewährleistet einen **Kündigungsschutz** für den Fall, dass die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber ohne begründeten Anlass auf eine innerbetriebliche Beschwerde über eine Diskriminierung oder auf die Anrufung der Schlichtungsstelle oder des Gerichts durch die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer folgt. Andere Elemente des Kündigungsschutzes des Gleichstellungsgesetzes, wie etwa die Beweislast erleichterung im Verfahren, werden von der Vorlage aufgegriffen. Hier werden **Abstufungen innerhalb diskriminierter Gruppierungen vorgenommen**, für welche sich keinerlei Begründungen finden lassen.

Absatz 4

Siehe Abs. 1

Artikel 9

Siehe Ziff. 4.5.

Artikel 9b

Die vorgeschlagene Ergänzung ist sehr zu begrüßen, sie ist von zentraler Bedeutung. Sie muss **auch auf die anderen Verfahren nach BehiG ausgedehnt werden**.

Artikel 12a

Siehe die Bemerkungen und Vorschläge zu Art. 2 Abs. 6.

Grundsätzlich ist bei der/den Bestimmung/en zur Verhältnismässigkeit einen zusätzlichen Absatz einzufügen. Dieser soll sicherstellen, dass die Massnahmen und die Planung, welche das Gemeinwesen oder der Private getätigt (oder eben nicht getätigt) hat zum Schutz der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, bei der Abwägung berücksichtigt werden. Dadurch soll vor dem Hintergrund der Erfahrungen insbesondere in den Bereich ÖV und Bau **vermieden werden, dass 20 Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes mit den zu hohen Kosten einer Massnahme operiert werden kann, um den Verzicht, sie zu ergreifen, zu rechtfertigen**. Dies obschon die rechtzeitige Berücksichtigung der Barrierefreiheit in einem Prozessablauf nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermeidet.

Artikel 12b-12c sowie Änderung Sprachengesetz gemäss II

Es wird auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes verwiesen.

Artikel 13 Abs. 1 und 1^{bis}

Siehe Ziff. 4.3.

Artikel 14

Siehe Ziff. 4.4.

Artikel 20

Die vorgeschlagene Anpassung von Art. 20 BehiG ist **rein kosmetischer Natur**. Stattdessen muss die BehiG-Revision dazu genutzt werden, die **Weichen für eine Umsetzung von Art. 24 BRK zustellen**:

- Mit Bezug auf diejenigen **Bildungsbereiche, für die der Bund zuständig** ist (u.a. ETH und Berufsbildung) müssen die objektivrechtlichen Verpflichtungen des Bundes im BehiG **verbindlich festgehalten und konkretisiert** werden.
- Mit Bezug auf Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs von Bund und Kantonen ist Art. 30 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) zu ergänzen:

Anpassungsvorschlag

Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20

Art. 30 Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung

¹ Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen:

- a. Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass:
- (5bis) die Aufgaben so erfüllt werden, dass Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen aufgrund ihrer Behinderung geschützt und dass die Chancengleichheit und die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gefördert werden.

Artikel 23

Siehe dazu Ziff. 3.1.

In den Nachfolgeregelungen, die zur Sicherstellung der Umsetzung dieses Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zwingend in die Revision zu integrieren sind (dazu Ziff. 3.1), muss der Aspekt der **Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung** ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser **zu oft vergessen wird**, und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderung nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im **Zwei-Sinnes-Prinzip** zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
Per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Vernehmlassung Revision BehiG Vernehmlassungsantwort

*Das Gehörlosendorf der Stiftung Schloss
Turbenthal bietet rund siebzig
hörbeeinträchtigten und hörenden Menschen*

Stiftung Schloss Turbenthal
Gehörlosendorf



*mit individuellem Betreuungsbedarf einen Lebensraum mit vielseitigen Ausbildungs-, Arbeits-,
Therapie- und Wohn-möglichkeiten. Unser Gehörlosendorf-Konzept leitet unser Miteinander und unser
Handeln. Gebärden hat bei uns Tradition. Als Lehrbetrieb haben wir uns auf die Ausbildung von
Menschen mit Unterstützungsbedarf spezialisiert.*

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)
und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. Der Bericht macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und

hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebt, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen (Concluding Observations Nr. 42a),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 58b),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache (Concluding Observations Nr. 28a),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen (Concluding Observations Nr. 42c),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik (Concluding Observations Nr. 47 b).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz (Concluding Observations Nr. 42 a). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser

Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen (S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen (S. 34). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin (S. 34). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können (Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die

Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück (S. 35). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin (Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen (S. 18). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen (Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält (Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt (S. 34). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass "wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärdensprache und Lautsprache (Concluding Observations Nr. 47 b). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen (S. 33). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen (Concluding Observations Nr. 58 lit. b). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen (S. 48). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen (S. 41). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden (S. 41). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache (S. 48). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den

Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühr schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende

Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz" explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen

öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüßenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen (Concluding Observations Nr. 19 f.).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalmes oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für

Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen (Concluding Observations Nr. 42c).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind (S. 36). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt (Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten,

muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen (Concluding Observations Nr. 52 c). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art. 14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines

Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind (S. 39). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen

erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

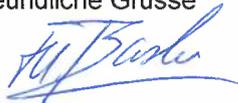
Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine

Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder Untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Marc Basler

Gesamtleiter

Stiftung Schloss Turbenthal

Swiss Deaf Sport, Oerlikonerstrasse 98, CH-8057 Zürich

Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider
Vorsteherin EDI
Eidgenössisches Departements des Innern

Swiss Deaf Sport
Oerlikonerstrasse 98
CH – 8057 Zürich

T +41 44 312 13 93
contact@swissdeafsport.ch
www.swissdeafsport.ch

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, 5. April 2024

Stellungnahme Swiss Deaf Sport zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem Schreiben vom 8. Dezember 2023 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur oben genannten Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) eröffnet, das bis zum 5. April 2024 dauert. Swiss Deaf Sport bedankt sich als Dachverband des Hörbehindertensports in der Schweiz für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Swiss Deaf Sport begrüsst den Vorstoss des Bundesrates, das 2004 in Kraft getretene Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) zu überarbeiten und dessen Wirkungskreis durch die Teilrevision zu erweitern.

Der Sport kann bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (MmB) als zentraler Begegnungsort in der Gesellschaft erhebliche Unterstützung leisten. Sport überwindet Barrieren (reale und auch jene in den Köpfen), er sensibilisiert nachhaltig über praktische Erfahrungen und relativiert im sportlichen Kontext viele Behinderungen. Der Sport baut Hürden im wahrsten Sinne des Wortes spielerisch ab. Sport ist von öffentlichem Interesse und hat wichtigen Einfluss auf viele gesamtgesellschaftliche Bereiche. Er verbindet und vernetzt, das Gemeinsame und das Miteinander stehen im Zentrum. Nicht die Schranken, Barrieren und Grenzen. Die kooperative Haltung des Sports hilft, um Inklusion zu leben, das Verschiedensein möglichst selbstverständlich sowie auch selbstbestimmt einzubinden in alle Lebensbereiche und somit die gleichberechtigte Teilhabe aller zu fördern.

Der Schweizer Sport hat im Rahmen der Förderung der Teilhabe aller an der Gesellschaft und an der Umsetzung der UN BRK auch hohes Verbesserungspotenzial. So zeigt der Inklusionsindex 2023 auf, dass sich viele MmB in der Schweiz bei einer aktiven Teilnahme am Sport eingeschränkt fühlen (die Hälfte der Befragten antwortet entsprechend) und sie sich beim Besuch von Sport-Anlässen eingeschränkt fühlen (2 von 5 der Befragten gaben dies an).

1. Rückmeldungen zu den drei Kernthemen

Swiss Deaf Sport bedauert aufgrund der oben aufgeführten Argumente, dass der Sport in der Teilrevision des BehiG kaum Berücksichtigung findet. In den Kernthemen schlagen wir folgende Anpassungen vor:

1.1. Dienstleistungen

Sport ist im Bereich Dienstleistungen nur marginal aufgeführt und **sollte** unseres Erachtens an einigen Stellen **explizit (mit-)erwähnt werden**. Darüber hinaus fehlt der Sport bei einigen konkreten Aufzählungen der Teilrevision des BehiG.

Sport soll explizit erwähnt werden in:

- 1.1.3 Handlungsbedarf in Bezug auf Dienstleistungen (*«Nur wer Zugang zu Dienstleistungen hat....., von Bildungs-, Freizeit-, **Sport-** und Kulturangeboten profitieren und am öff. und gesellschaftlichen Leben insgesamt teilnehmen.»*)
- 3.1.3. Dienstleistungen *«Betroffen sind somit alle allgemein zugänglichen kommerziellen, **sportlichen** und kulturellen Leistungen (Kinos, Theater, Restaurants, Hotels, **Sportstadien, Sportstätten jeglicher Art...**)»*

Die weiteren aufgeführten Verbesserungen im Bereich Dienstleistungen sind nötig und werden von Swiss Deaf Sport befürwortet. Die derzeitige geltende Regelung führt dazu, dass MmB nach wie vor auch im Sport mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Meist nicht deshalb, weil man sie absichtlich ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, MmB selbstverständlich einzubinden.

1.2. Arbeit

Bei den nationalen Regelsportverbänden oder Sportvereinen sind momentan kaum MmB als Arbeitnehmer*innen inkludiert. Die Erweiterung der ausgeschriebenen Stellen im Sport auf alle und die Berücksichtigung von MmB bei adäquater Qualifikation begrüssen wir. Es braucht hier eine klare und grundsätzliche Verpflichtung des Bundes, alle gesetzgeberischen Massnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, um MmB den gleichberechtigten Zugang zu einer angemessen entlöhnten Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt auch im Sport zu gewährleisten.

1.3. Gebärdensprachen

Im Sport-Kontext ist das Anbieten von Gebärdendolmetschung für Menschen mit Hörbeeinträchtigungen im Rahmen von Dienstleistungen des Sports derzeit sehr schwierig. Neben dem Zusatzaufwand und den Zusatzkosten für die Veranstalter von Wettkämpfen, sowie Aus- und Weiterbildungen gäbe es keinen ausreichend grossen Pool an Gebärdensprachdolmetscher*innen, um den Bedarf abzudecken. Das hat monatelange Voranmeldefristen des Bedarfs im Vorfeld zur Folge und schliesst kurzfristige Zusammenkünfte jeglicher Art mit Dolmetscherbedarf generell aus. Auch die Frage der Finanzierung ist hier erheblich, da dies in der Regel hohe Kosten mit sich bringt. Allfällige Anforderungen müssten daher **unbedingt im Sinne der Verhältnismässigkeit** umgesetzt werden und in der entsprechenden Verordnung konkret ausgeführt werden.

Swiss Deaf Sport verweist zudem auf die [Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes](#).

2. Weitere Rückmeldungen:

2.1. Öffentlicher Verkehr:

Der öffentliche Verkehr (ÖV) ist für den Alltag von MmB und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral: MmB sind oftmals auf den ÖV angewiesen, um als aktive*r Sportler*in, als Mitglied des Vereinsvorstands oder als Zuschauer*in am Sport teilnehmen zu können. Vor diesem Hintergrund

bedauern wir den bewussten Entscheid des Bundesrates, die Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen. Das bedeutet für MmB, dass auch ihre Teilhabe am Sport massiv erschwert wird.

2.2. Bauten:

Im Bereich Bauten sehen wir mitunter den dringendsten Handlungsbedarf. Um den Zugang von MmB zum Sport wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf neugebaute und bestehende Bauten mit Sportkontext**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zu erweitern. Der Fokus liegt hier auf der Barrierefreiheit von bestehenden und neuen Bauten wie Sportstadien, Vereinsheimen, Schulungsräumlichkeiten, Sportanlagen, Turnhallen, Hallenbädern etc. für Trainingseinheiten, Wettkämpfe und Weiterbildungen. All diese Aspekte sind sowohl aus Zuschauer*innen-Sicht als auch aus der Perspektive als aktive*r Sportler*in zu betrachten.

2.3. Kommunikative Barrierefreiheit:

Wir befürworten die lancierten Förderungen des **barrierefreien Zugangs im digitalen Bereich**. Neben dem hierbei stark gewichteten Fokus auf digitale Angebote, die für MmB sehr wichtig sind, gilt es im **Sportbereich aber auch die haptischen Barrieren** weiter zu beachten (siehe Absatz Bauten oben). Diese sind im Sport ebenfalls elementar und bedürfen der Verbesserung.

2.4. Beachtung der Verhältnismässigkeit:

Die im erläuternden Bericht (S.11) treffend formulierte Verpflichtung zu **«angemessenen, notwendigen und geeigneten» Vorkehrungen** im Rahmen der Umsetzung ist für den Sport essenziell. So sähen wir es bspw. als nicht verhältnismässig an, wenn bei sämtlichen Sport-Veranstaltungen Sektoren mit Gebärdensprachdolmetscher*innen zur Verfügung gestellt werden müssten. Neben dem Zusatzaufwand und den Zusatzkosten für die Veranstalter gäbe es schlicht keinen ausreichend grossen Pool an Gebärdensprachdolmetscher*innen, um solche Vorgaben abzudecken.

2.5. Terminologie

Swiss Deaf Sport begrüsst die stringente Anwendung des Begriffes «Mensch mit Behinderung» im gesamten Erlass. Die neue Terminologie drückt aus, dass der Mensch im Mittelpunkt steht, und nicht die Behinderung. Wir schlagen für den zentralen **Artikel 1 Abs.1** eine weitere Änderung vor:

*«Das Gesetz hat zum Zweck, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, mit denen Menschen mit Behinderungen **konfrontiert** sind.» (statt **ausgesetzt** sind.)*

Wir empfehlen, das Wort «ausgesetzt» zu ersetzen, da dieses weder Augenhöhe noch Gleichstellung, vielmehr eine Opferhaltung oder Hilflosigkeit impliziert. Dies widerspricht dem BehiG.

3. Fazit

Swiss Deaf Sport unterstützt die Förderung der selbstbestimmten und gleichberechtigten Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben. Diese beinhaltet auch den Sport, der bei der Umsetzung der Inklusion auf vielen Ebenen mitwirken kann. Daher fordert Swiss Deaf Sport den Bundesrat auf, den Sport mit seinen vielfältigen Wirkungen für die Gesellschaft in die Teilrevision des BehiG einzubinden und die Anliegen zur Verhältnismässigkeit im Sinne eines nachhaltig inklusiven Sports aufzunehmen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Sportliche Grüsse
Swiss Deaf Sport



Emilia Karlen-Groen
Präsidentin



Philipp Steiner
Leiter Leistungssport und Nachwuchs

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
Per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Vernehmlassung Revision BehiG Vernehmlassungsantwort



Verein VIPSY (visuelle Psychologie)

Rathausstrasse 70

4410 Liestal

www.verein-vipsy.ch

Der Verein VIPSY setzt sich für die psychische Gesundheit hörbehinderter Menschen ein.

21. März 2024

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und

ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders

als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für

Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),

- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im

Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt ([S. 48](#)). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärden- in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt ([S. 48](#)). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter

Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüßen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die

sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die

Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärden- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuh. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühren schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von

Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für

private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdensprache- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der

Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und

Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art. 14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien

Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen

Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonale weder einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit

einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

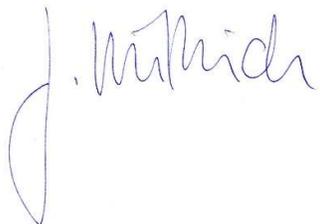
Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1 bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder Untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Johanna Wüthrich



Projektleiterin im Verein VIPSY und Gründungsmitglied

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
Per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, im März 2024

Vernehmlassung Revision BehiG

Vernehmlassungsantwort des Zentrums für Gehör und Sprache Zürich

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

Wir, das Zentrum für Gehör und Sprache Zürich, sind eine über 200-jährige Institution im Kanton Zürich mit Einzugsgebiet in der gesamten deutschen Schweiz für Kinder und Jugendliche, welche auf Gebärdensprache angewiesen sind.

Unsere Institution beschult, betreut und fördert total ca. 1000 Kinder und Jugendliche mit einer Hörbeeinträchtigung (davon ist ein Teil gehörlos und auf Gebärdensprache (DSGS) angewiesen).

Wir pflegen den bimodalen-bilingualen Unterricht (Laut- und Gebärdensprache), haben an der Entwicklung des ersten schweizerischen Lehrplans in DSGS mitgearbeitet und sind eines der letzten Zentren in der Schweiz wo noch Gebärdensprache im Volksschulsetting gelehrt und gelernt wird.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz insbesondere auch im Bildungsbereich zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleiche Bildungschancen erhalten und gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und

kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Förderung und Schutz der Gebärdensprachen als Aufgabe von Bund und Kantonen

Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision hat die Vorlage keine weiteren Auswirkungen auf die Kantone (S. 35).

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Querschnittsthema. Die Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordern sowohl Massnahmen des Bundes als auch der Kantone. Der Bundesrat muss die Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen in die Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) einbeziehen und dafür sorgen, dass Bund und Kantone ihre Verantwortlichkeiten koordiniert wahrnehmen.

Begründung

Verschiedene verfassungsrechtlicher Kompetenzgrundlagen verpflichten sowohl den Bund als auch die Kantone im Bereich der Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen Massnahmen zu ergreifen. Gemäss dem Postulatsbericht des Bundesrates zur Anerkennung der Gebärdensprachen ([S. 48 f.](#)) und dem Gutachten zur Anerkennung der Gebärdensprachen von Prof. Dr. iur. Kurt Pärli ([S. 23](#)) sind dies insbesondere:

- Die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV), welche auch als Kompetenzgrundlage für das Sprachengesetz (SpG) dient und deren Schutzbereich die Gebärdensprachen miteinschliesst.
- Die Kompetenzen von Bund und Kantonen betreffend der Förderung von Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften (Art. 70 Abs. 3 BV): Der Bericht der WBK-N zum Sprachengesetz führt zu den Verpflichtungen des Bundes in Art. 70 Abs. 3 BV Folgendes aus: "Damit erhält der Bund hauptsächlich zwei Aufgaben: Er muss einerseits direkte Massnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit in seinem Kompetenzbereich ergreifen und er kann andererseits indirekte Massnahmen vorsehen, mit dem Ziel, die Kantone in ihrem Kompetenzbereich bei der Förderung der Mehrsprachigkeit, namentlich im Bereich der obligatorischen Schule, zu unterstützen" ([Bericht WBK-N zum Sprachengesetz, BBl 2006 8987](#)).
- Das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), welches sowohl Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung als auch der Sprache verbietet.
- Der Gesetzgebungsauftrag betreffend Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Art. 8 Abs. 4 BV).
- Der Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 BV).
- Der Anspruch von Kindern auf besonderen Schutz (Art. 11 BV).
- Die Kompetenzen des Bundes zur Kulturförderung (Art. 69 Abs. 2 BV).

Es ist unerlässlich, dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) auch Auswirkungen auf die Kantone hat, ansonsten bleibt deren Umsetzung blosser Symbolpolitik. Die Anerkennung der Gebärdensprachen, welche als Querschnittsthema sowohl Kompetenzen des Bundes als auch der Kantone betrifft, muss als gemeinsame Verpflichtung von Bund und Kantonen angegangen werden. Es ist daher grundlegend, dass der Bund in seiner Gesetzgebung auch auf die Verpflichtungen der Kantone verweist.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert

Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren

konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen (S. 34 [Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass

Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine Massnahmen zur Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache vor.

Der Bundesrat versäumt dadurch, die Grundvoraussetzung zu schaffen, welche Sprachfördermassnahmen überhaupt erst ermöglicht. Nur wenn eine genügende Anzahl an qualifiziertem Fachpersonal für Gebärdensprache vorhanden ist, lassen sich Sprachfördermassnahmen zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprache überhaupt umsetzen. Die Förderung der Ausbildung von Fachkräften in Gebärdensprache ist daher eine zwingende Voraussetzung, um die Gebärdensprachen gemäss der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) tatsächlich zu fördern. Die Notwendigkeit dieser Massnahme wird auch vom UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK betont ([Concluding Observations Nr. 42a](#)).

Begründung

Um eine Sprache erlernen, erleben und weiterentwickeln zu können, braucht es entsprechende Fachkräfte. Im Bereich der Gebärdensprache sind dies Gebärdensprachdolmetschende, Gebärdensprachlehrpersonen und Gebärdensprachübersetzende. Diese Fachkräfte sind eine notwendige Voraussetzung, um den Spracherwerb und den Gebrauch der Gebärdensprache überhaupt erst zu ermöglichen. Aktuell gibt es einen massiven Mangel an Fachkräften. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Gebärdensprachen bis in die 1990er-Jahren systematisch unterdrückt wurden und sich in den jungen Berufsfelder im Bereich der Gebärdensprache noch nicht ausreichende Ausbildungsmöglichkeiten etablieren konnten. Der Beruf der Gebärdensprachlehrperson wurde beispielsweise erst im Jahr 2021 durch das SBFI anerkannt. Die bestehenden Barrieren für gehörlose und hörbehinderte Menschen, etwa durch fehlende Gebärdensprachdolmetschende im Gesundheitsbereich, beim Zugang zu Dienstleistungen oder die fehlende Möglichkeit, die Gebärdensprachen ab Geburt zu erlernen, können nicht gelöst werden, solange der Fachkräftemangel in Gebärdensprache nicht behoben wird. Die Ausbildung von Fachkräften in Gebärdensprache ist daher eine Grundvoraussetzung dafür, dass die erforderlichen Massnahmen zur Verbesserung der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen überhaupt umgesetzt werden können.

Gleiches gilt für die Umsetzung der in der UNO-BRK verankerten Rechte von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Daher verlangt auch der UNO-Ausschuss anlässlich der Überprüfung der UNO-BRK, dass die Schweiz die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherstellt ([Concluding Observations Nr. 42a](#)).

Bund und Kantone müssen ihre Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung wahrnehmen und die Grundlagen dafür schaffen, dass ausreichend Fachkräfte für Gebärdensprache ausgebildet werden. Dies bedeutet auch die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Ausbildung von Gebärdensprachdolmetschenden, Gebärdensprachlehrpersonen sowie Gebärdensprachübersetzenden. Entsprechend hält auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision fest, dass sich die Fördermöglichkeiten des Bundes auch auf die Ausbildung von Gebärdensprachdolmetschenden beziehen (S. 34). Um konkrete Verbesserungen zu erreichen, bedarf es der expliziten Verankerung dieser Fördermöglichkeit im Gesetz, ebenso wie weiterer konkreter Massnahmen zur Unterstützung von Fachkräften in Gebärdensprache.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen

gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärdens- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärdens- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Forschung zu Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine Massnahmen zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung zu den Gebärdensprachen vor.

Damit verkennt der Bundesrat, dass die wissenschaftliche Forschung für die effektive Förderung der Gebärdensprachen unverzichtbar ist. Die Anerkennung der Gebärdensprachen muss daher mit konkreten Massnahmen einhergehen, welche die wissenschaftliche Forschung zur Gebärdensprache fördern.

Begründung

Wie der Bundesrat im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufzeigt, erfordert eine effektive Sprachförderung auch die Förderung und Unterstützung der Forschung zur Gebärdensprache ([S. 27](#)). Die wissenschaftliche Forschung ermöglicht ein umfassendes Verständnis für die Struktur und die Entwicklung der Gebärdensprachen. Dies ist für die Förderung der Gebärdensprachen unabdingbar, da nur auf dieser Grundlage effektive Lehr- und Lernmethoden erarbeitet werden können. Die wissenschaftliche Forschung zur Gebärdensprache trägt ausserdem dazu bei, die kulturelle Bedeutung und die Entwicklungsgeschichte der Gebärdensprachen zu erfassen. Angesichts der langjährigen Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dies besonders bedeutsam. Insgesamt legt die wissenschaftliche Sprachforschung den Grundstein für gezielte Massnahmen zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen sowie zur Weiterentwicklung von technischen Hilfsmitteln für gehörlose und hörbehinderte Menschen (Avatare, automatische Untertitelung). Daher ist es zentral, dass der Bund die wissenschaftliche Forschung zu den Gebärdensprachen mit entsprechenden Beiträgen unterstützt.

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Verhältnismässigkeit

Mit der vorliegenden BehiG-Revision soll die Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung insbesondere dadurch verbessert werden, dass private Dienstleistungsanbieter und Arbeitgebende zur Ergreifung von angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalmes oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Anpassungsmassnahmen am Arbeitsplatz können gemäss erläuterndem Bericht etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit,

den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position bedeuten (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen oder am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Der Bundesrat schliesst damit gehörlose und hörbehinderte Menschen systematisch und strukturell von den geplanten Verbesserungen bei der Gleichstellung im Arbeits- und Dienstleistungsbereich aus.

Bei der Beurteilung der "angemessenen Vorkehrungen" sieht das revidierte BehiG einen neuen Artikel vor (Art. 12a E-BehiG). Die Bestimmung nennt als Kriterien, welche bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden müssen, ausschliesslich die Interessen der privaten Dienstleistungserbringer oder Arbeitgeber. Ausser Acht gelassen werden dabei systematisch die Interessen von Menschen mit Behinderungen, etwa wie zentral die Inanspruchnahme einer bestimmten Dienstleistung für sie ist (insbesondere im Hinblick auf die Ausübung von Grundrechten). Ausserdem schafft die Bestimmung keine Klärung, was unter "angemessenen Vorkehrungen" mit Blick auf die Benachteiligungen von Menschen mit einer Hörbehinderung und die Finanzierung von Gebärdens- und Schriftdolmetschenden zu verstehen ist.

Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter und private Arbeitgebende ist ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen im Bereich der Dolmetschfinanzierung somit wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdenssprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien in einem eigenen Gebärdenssprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen sicherstellen.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdenssprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind (S. 36). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdenssprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdenssprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende

Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die

Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

2. Berufsbildung

Der Bundesrat sieht in der Revision des BehiG keine Änderungen vor, welche den Zugang zur Berufsbildung von gehörlosen und hörbehinderten Personen verbessern. Insbesondere sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG vorgesehen.

Um die Chancengleichheit von gehörlosen und hörbehinderten Personen im Bereich der Berufsbildung zu fördern, bedarf es jedoch konkreter Massnahmen. Der Zugang zu beruflichen Ausbildungen muss insbesondere durch die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden verbessert werden. Hierfür bedarf es spezialgesetzliche Anpassungen im IVG, welche mit der vorgeschlagenen BehiG-Revision ausser Acht gelassen werden.

Begründung

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen hält fest, dass gehörlose Jugendliche bereits bei der Berufswahl mit Hürden konfrontiert sind, etwa weil ihre Berufswünsche nicht genügend ernst genommen werden oder ihr Potenzial unterschätzt wird ([S. 36](#)). Zudem ist die Kostenübernahme der in der Ausbildung anfallenden Kosten für Gebärdensprachdolmetschende häufig nicht sichergestellt. Dies zeigt, dass die geltenden Bestimmungen im IVG nicht ausreichend sind, um gehörlosen und hörbehinderten Menschen einen gleichberechtigten Zugang zur beruflichen Ausbildung zu garantieren. Es bedarf daher konkreter Anpassungen im IVG, welche die die Finanzierung von sämtlichen im Rahmen der beruflichen Ausbildung anfallenden Kosten von Gebärdensprachdolmetschenden sicherstellen (Berufsschule, Vorlesungen, ÜK, obligatorische Praktika, Schnupperlehren). Auch bei Weiterbildungen muss die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden immer dann garantiert sein, wenn eine gehörlose oder hörbehinderte Person die erforderlichen Ausbildungsvoraussetzungen erfüllt. Ausserdem gibt es derzeit keinen flächendeckenden Zugang zu spezialisierten Berufsfachschulen für gehörlose und hörbehinderte Lernende. Ein gleichberechtigter Zugang zur Berufsbildung erfordert spezialisierte Berufsfachschulen mit einem bilingualen Bildungsangebot in allen drei Sprachregionen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Käser Tino
Präsident Zentrumsrat
Zentrum für Gehör und Sprache

Artmann Daniel
Direktor
Zentrum für Gehör und Sprache

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
Per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Vernehmlassung Revision BehiG

Vernehmlassungsantwort vom

Zürcher Fürsorgeverein für Gehörlose (ZFVG)

Der ZFVG ist der Trägerverein der Beratungsstelle für Schwerhörige und Gehörlose (BFSUG Zürich und Schaffhausen). Ziel unseres gemeinnützigen Vereins ist die Förderung des Wohls gehörloser und schwerhöriger Menschen jeden Alters. Zu diesem Zweck führt der Verein die BFSUG Zürich und Schaffhausen, befasst sich mit dem Gehörlosenwesen allgemein und setzt sich für die Information der Öffentlichkeit über die Situation gehörloser und schwerhöriger Menschen ein.

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in

Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.
- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem

Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der

Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärdens- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärden- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenemassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüßen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der

Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehgebühr schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe

Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüßenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und

Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen,

welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss

die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art. 14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt,

dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

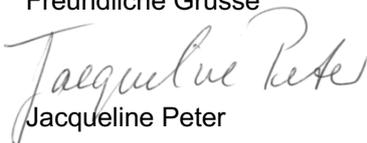
Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder Untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Jacqueline Peter

Präsidentin

Zürcher Fürsorgeverein für Gehörlose (ZFVG)

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Basel, 2. April 2024

Vernehmlassung zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur im Betreff genannten Vernehmlassung.

Arbeitgeber Banken vertritt die Arbeitgeberinteressen der Banken in der Schweiz. Der Verband repräsentiert alle Bankengruppen in allen Landesteilen und die angeschlossenen Unternehmen beschäftigen über 90 000 Mitarbeitende. Der Verband ist Träger der über 100-jährigen Sozialpartnerschaft in der Bank- und Finanzbranche und Gründerverband der Ausgleichskasse für das Schweizerische Bankgewerbe (AK Banken).

Für eine Aufnahme auf die Liste der ständigen Adressaten in arbeitgeberrelevanten Themen danken wir Ihnen bestens.

- **Arbeitgeber Banken begrüsst die Anerkennung der Gebärdensprache und die Förderung der digitalen Barrierefreiheit bei Dienstleistungen.**
- **Die Massnahmen zum besseren Schutz vor Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben lehnt Arbeitgeber Banken hingegen ab**

Mit der Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes sollen Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben und beim Zugang zu Dienstleistungen besser geschützt und die Gebärdensprache anerkannt werden.

Arbeitgeber Banken anerkennt das Anliegen einer inklusiven Gesellschaft und einer möglichst hindernisfreien Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben. Dazu gehört auch die aktive Beteiligung am Arbeitsmarkt.

Die Bankbranche setzt sich für eine Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen in der Arbeitswelt ein. So hat unser Verband zum Beispiel im vergangenen Jahr die Initiative «Together for Inclusion in Banking» in Zusammenarbeit mit dem Competence Center for Diversity&Inclusion der Universität St. Gallen lanciert. Dabei geht es um die Sensibilisierung, die Vermittlung von Best-Practice-Beispielen und die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen in den Bereichen Diversity, Equity&Inclusion (DE&I).

Wir sind der Auffassung, dass der Wandel zu einer inklusiven Gesellschaft in erster Linie aus Überzeugung erfolgen muss, um nachhaltig wirkungsvoll zu sein. Demgegenüber erachten wir gesetzlichen Zwang grundsätzlich als wenig zielführend und unter Umständen sogar als kontraproduktiv.

In Bezug auf die Hauptstossrichtungen der Vorlage fällt unsere Beurteilung unterschiedlich aus. Arbeitgeber Banken begrüsst die Anerkennung der Gebärdensprache und die Förderung der digitalen Barrierefreiheit bei Dienstleistungen. Für Menschen mit Behinderungen ist es essenziell, dass sie Bankgeschäfte und andere Finanzdienstleistungen einfach und selbständig durchführen können. Digitale Kanäle spielen dabei eine zunehmend wichtige Rolle. Die Bankbranche hat die Herausforderungen erkannt und ist bestrebt, die internationalen Standards für digitale Zugänglichkeit umzusetzen. Deshalb unterstützen wir auch die vorgeschlagenen Massnahmen zur Förderung der digitalen Barrierefreiheit von privaten Dienstleistungen.

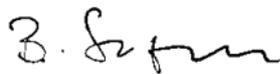
Die Massnahmen zum besseren Schutz vor Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben lehnen wir hingegen ab. Ein Verbot der Diskriminierung ergibt sich bereits aus der Bundesverfassung (Art. 8 BV) und aus der obligationenrechtlichen Fürsorgepflicht des Arbeitgebers (Art. 328 OR). Vor diesem Hintergrund ist der Mehrwert der vorgeschlagenen Bestimmungen fraglich. Der Gesetzesentwurf sieht unbestimmte und auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe vor (z.B. «angemessene Vorkehrungen», «erforderliche und geeignete Änderungen und Anpassungen», «unzumutbare Belastung»), die in Kombination mit dem massiven Ausbau der Rechtsansprüche und der Einführung von Beweislasterleichterungen zu grossen Rechtsunsicherheiten auf Seiten der Arbeitgeber führen wird. Wir befürchten, dass sich diese Bestimmungen kontraproduktiv auswirken werden, indem die Arbeitgeber grosse Zurückhaltung bei der Berücksichtigung von Menschen mit einer Behinderung üben können, um sich keinen zusätzlichen rechtlichen Risiken auszusetzen.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen beantragen wir, die Bestimmungen betr. Arbeitsverhältnisse ersatzlos aus dem Gesetzesentwurf zu streichen. Es handelt sich um Art. 3 Bst. g; Art. 6a, Art. 8 Abs. 3 und 4, Art. 8a, Art. 9a, Art. 9b, Art. 11 Abs. 2 und Abs. 12a. Den übrigen Gesetzesartikeln stimmen wir zu.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie höflich, unsere Anregungen im Vernehmlassungsverfahren zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Arbeitgeber Banken



Dr. Balz Stüchelberger
Geschäftsführer



David Frey
Leiter Kommunikation und Politik

Arbeitgeberverband Region Basel
St. Jakobs-Strasse 25
Postfach
4010 Basel

Tel. +41 61 205 96 00
info@arbeitgeberbasel.ch
www.arbeitgeberbasel.ch

Basel, 19. März 2023/DB

Eidgenössisches Departement des
Innern
Frau Elisabeth Baume-Schneider
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Stellungnahme i.S. Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Baume-Schneider, sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme in der obgenannten Angelegenheit und nehmen diese im Folgenden gerne wahr.

Die vorliegende Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes beinhaltet verschiedene neue Artikel, die die Gleichstellung von Behinderten verbessern sollen. Dies in erster Linie, indem der Geltungsbereich des Behindertengleichstellungsgesetzes auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse ausgedehnt und das Verbot einer Diskriminierung ausdrücklich verankert werden soll. Durch die Stärkung des Prozessrechts erhofft man sich eine einfachere Durchsetzung einer Diskriminierung, angelehnt an das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau (Gleichstellungsgesetz, GLG). Die Auswirkungen auf private Arbeitgeber sind beträchtlich. Nach dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (EBGB) ist von einer potenziellen Betroffenheit von 1.5 Millionen Menschen auszugehen. Diesen stehen 258'000 Unternehmen mit mehreren Beschäftigten gegenüber und selbst der Bericht zur Regulierungsfolgeabschätzung kommt zum Schluss, dass sich «[...] die Wirkung der Teilrevision nur sehr schwer einschätzen lässt. Der konkrete Nutzen für Menschen mit Behinderung ist nicht eindeutig.»¹

Menschen mit Behinderung sind heute durch den Schutz der Persönlichkeit (Art. 328 Abs. 1 OR), den Schutz der Gesundheit (Art. 6 ArG) und auch vor einer Kündigung infolge Diskriminierung (Art. 336 Abs. 1 OR) gut geschützt. Aufgrund der vielen unbestimmten Rechtsbegriffe bei den geplanten Änderungen leidet die Rechtssicherheit stark und es kann nicht antizipiert werden, ob diese Neuerung den betroffenen Personen tatsächlich nutzen. Aus diesen Gründen sprechen wir uns klar gegen eine Ausweitung des Behindertengleichstellungsgesetzes auf private Arbeitsverhältnisse aus.

Im Folgenden nehmen wir zu den einzelnen geplanten Artikeln Stellung:

¹ BSS Volkswirtschaftliche Beratung, Regulierungsfolgeabschätzung, Teilrevision BehiG, Basel 6.10.2023, S. 39.

Art. 3 Best. g Geltungsbereich (neu)

Die Ausweitung des Geltungsbereichs des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) auf privatwirtschaftliche Arbeitsverhältnisse stellt den entscheidenden Faktor dar. Wir verstehen die Gründe für diese geplante Erweiterung - die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtung welche durch die Unterzeichnung der Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) geschaffen wurde - sind aber der Ansicht, dass diese Ausweitung die Wirtschaft stark behindern wird, sich die Auswirkungen dieser Ausweitung aktuell nur sehr schwer abschätzen lassen und auch der konkrete Nutzen für Menschen mit Behinderung nicht beurteilt werden kann. Wie bei den Bemühungen für einen verstärkten Kündigungsschutz bei älteren Angestellten, ist es sehr wahrscheinlich, dass die Ausweitung des Geltungsbereichs auf private Arbeitsverhältnisse den gegenteiligen Effekt haben wird: Anstatt Menschen mit Behinderung vor Diskriminierung zu schützen, werden sich mit diesen Änderungen Arbeitgeber künftig gut überlegen, ob eine Person mit Behinderung eingestellt wird, oder ob nicht bereits in diesem frühen Zeitpunkt eine gute Begründung vorliegt, dass diese Person nicht angestellt wird. Dies gleich aus mehreren Gründen: Erstens, weil im Falle einer Anstellung kostspielige Anpassungen auf die Arbeitgeber zukommen können, zweitens schwebt fortan ein Damoklesschwert über der Firma: Es wird nicht nur vermutet, dass diese Person diskriminiert wird, die Diskriminierung ist aufgrund der Beweislastleichterung (Art. 9b) bereits gegeben. Es steht immer im Raum, dass diese Person bei den Anstellungs- und Arbeitsbedingungen, der Entlohnung, der Beförderung oder der Aus- und Weiterbildung diskriminiert wird. Und Drittens liegt spätestens bei der Auflösung des Arbeitsverhältnisses eine vermeintliche Diskriminierung nahe. Ebenfalls zu erwähnen ist, dass das Risiko einer (längeren) krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit bei einer Person mit Behinderung sehr gross sein kann, die Arbeitgeber aber auch bei diesen Angestellten dieselben Lohnfortzahlungspflichten haben wie bei allen übrigen Angestellten. Zu erwarten, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bei diesem enormen Reputationsrisiko wie auch finanziellen Wagnis altruistisch handeln sollen, erachten wir als nicht angebracht.

Durch die Erweiterung des Geltungsbereichs auf private Arbeitsverhältnisse besteht zudem die Gefahr, dass die Stigmatisierung gegenüber Menschen mit Behinderung verstärkt wird. Für Menschen mit Behinderung gelten mit der geplanten Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes andere Regeln und auf diese ist besondere Rücksicht zu nehmen. Dies kann wiederum die guten Absichten ins Gegenteil verkehren und dazu führen, dass diese als nicht leistungsfähig betrachtet und herabgesetzt werden. Aus diesen Gründen sprechen wir uns dafür aus, den Geltungsbereich des Behindertengleichstellungsgesetzes nicht auf private Arbeitsverhältnisse auszuweiten.

Antrag:

Art. 3 Bst. g sei zu streichen.

Art. 6a Arbeitsverhältnisse (neu)

Abs. 1 Dieser Artikel enthält ein explizites Diskriminierungsverbot von Menschen mit Behinderung in allen Phasen des Arbeitsverhältnisses, von der Stellenbesetzung, den Anstellungs- und Arbeitsbedingungen, der Entlohnung bis zur Beförderung und der Entlassung. Das Gesetz schafft damit die Grundlage, dass 1.5 Millionen Menschen in der Schweiz potenziell gegen ihre Arbeitgeber klagen können. Durch diesen Artikel stehen die Arbeitgeber immer in der Defensive, indem sie sich jeweils rechtfertigen müssen, weshalb eine Person mit Behinderung nicht angestellt wird, eine bestimmte Entlohnung erhält, eine Aus- oder Weiterbildung nicht unterstützt wird, weshalb diese Person nicht befördert wird oder die Kündigung ausgesprochen wird.

Abs. 2 Nach diesem Absatz werden die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber dazu verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Wichtig zu betonen ist, dass die angemessenen Vorkehrungen sich immer an den konkreten Umständen oder Fällen zu orientieren haben und im Rahmen der Verhältnismässigkeit umgesetzt werden müssen, wenn ein konkreter Praxisfall besteht. Die Umsetzung ist somit immer von der betroffenen Person anzustossen. Dennoch ist die entscheidende Frage was unter «angemessenen» Vorkehrungen zu verstehen ist, die nicht zu einer unverhältnismässigen Belastung führen. Es ist völlig unklar, was unter diesen Artikel subsumiert werden kann und in welchem Zeitpunkt dieser zur Anwendung kommt. Solche unbestimmten Rechtsbegriffe führen zu einer grossen Rechtsunsicherheit und widersprechen dem Legalitätsprinzip. Grundsätzlich sind mit Abs. 1 dieses Artikels bereits alle möglichen Varianten der Diskriminierung abgedeckt, weshalb sich Abs. 2 erübrigt, resp. mehr Unsicherheit als Klarheit schafft. Art. 6a Abs. 2 sei ersatzlos zu streichen.

Antrag:

Art. 6a Abs. 1 sei zu streichen.

Abs. 2 sei zu streichen.

Art. 8a Rechtsansprüche im Arbeitsverhältnis (neu)

Abs. 1 lit. a – c Dieser Artikel hält die Rechtsansprüche bei einer Diskriminierung aufgrund einer Behinderung fest. Wir sind gegen eine Ausweitung des Geltungsbereichs des Behindertengesetzes auf private Arbeitsverhältnisse und dementsprechend auch gegen das Festhalten von konkreten Rechtsansprüchen im Falle einer Diskriminierung. Der ganze Art. 8a soll deshalb, wie Art. 6a gestrichen werden. Sollte Art. 6a aber dennoch in Kraft treten, ist die Formulierung an diejenige des Gleichstellungsgesetzes anzupassen und die Aufzählung der Rechtsansprüche technisch aufzunehmen.

Abs. 1 lit. d ist ersatzlos zu streichen. Sollte Art. 6a aber dennoch in Kraft treten, ist die Formulierung an diejenige des Gleichstellungsgesetzes anzugleichen, welches vorsieht, dass im Falle der Betroffenheit von einer Diskriminierung, beim Gericht oder der Verwaltungsbehörde beantragt werden kann, die Zahlung des geschuldeten Lohns anzuordnen.

Abs. 2 In Anlehnung an das Gleichstellungsgesetz ist im Falle der Ablehnung einer Anstellung die maximal mögliche Entschädigung auf drei Monatslöhne festzulegen (Art. 5 Abs. 4 GIG). Die gesamte Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes ist stark an das Gleichstellungsgesetz angelehnt und verfolgt einen ähnlichen Zweck, dementsprechend sind auch die Maximalbeträge in einem vergleichbaren Fall in derselben Höhe festzulegen.

Abs. 3 Bei der diskriminierenden Kündigung ist der Maximalbetrag von sechs Monatslöhnen festgelegt, was in diesem Fall stimmig erscheint.

Abs. 4 Im Arbeitsrecht wie auch im Gleichstellungsgesetz ist vielfach eine maximale Entschädigung definiert, die zugesprochen werden kann, bspw. im Falle einer missbräuchlichen Kündigung, einer ungerechtfertigten fristlosen Kündigung, einer ungerechtfertigten Entlassung aufgrund des Geschlechts oder einer sexuellen Belästigung. Diese maximale Entschädigung von sechs Monatslöhnen bietet eine gewisse Rechtssicherheit und berücksichtigt die Gewaltenteilung. Es ist daher absolut unverständlich, weshalb in diesem Gesetz im Falle der Weigerung zur Vornahme von angemessenen Vorkehrungen keine maximale Entschädigung in der Höhe von sechs Monatslöhnen festgelegt wird. Dass die Festsetzung eines Maximalbetrags dazu führen kann, dass die Entschädigung gegen die Kosten der Massnahmen abgewogen wird, ist kein stichhaltiges Argument gegen die damit gewonnene Rechtssicherheit und die

Unterstreichung der Gewaltenteilung. Wir unterstützen deshalb klar die Festsetzung eines Maximalbetrages von sechs Monatslöhnen, sofern nicht der ganze Art. 8a und der vorhergehende Art. 6a gemäss unserer Empfehlung gestrichen werden.

Antrag:

Der gesamte Art. 8a ist zu streichen.

Eventualiter seien folgende Änderungen aufzunehmen:

Abs. 1 Wer von einer Diskriminierung im Sinne von Art. 6a Absatz 1 betroffen ist, kann ~~beim Gericht oder bei der Verwaltungsbehörde verlangen~~: **dem Gericht oder der Verwaltungsbehörde beantragen**:

lit d. ~~die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber anzuweisen, eine Entschädigung zuzusprechen~~: die Zahlung des geschuldeten Lohns anzuordnen.

Abs. 4 Ergänzung: **Die Entschädigung darf den Betrag nicht übersteigen, der sechs Monatslöhnen entspricht.**

Abs. 5 neu **Die Entschädigung bei Diskriminierung in der Ablehnung einer Anstellung nach Abs. 2 darf den Betrag nicht übersteigen, der drei Monatslöhnen entspricht.**

Art. 9a Verfahren bei Arbeitsverhältnissen

Abs. 1 Dieser Artikel gewährt allen Menschen mit Behinderung ein spezielles Recht auf eine schriftliche Begründung im Falle der Nichtberücksichtigung einer Bewerbung und führt damit zu einer Besserstellung von Personen mit Behinderung. Nach dem Gleichstellungsgesetz (Art. 8a GIG) kann eine schriftliche Begründung für die Nichtanstellung verlangt werden, wenn eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts vermutet wird. Bei Vorhandensein einer Behinderung liegt aber gemäss der Revisionsvorlage der Verdacht näher, dass die Behinderung der Grund für die Nichtanstellung darstellt, als dass es bei einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts der Fall ist. Wir sprechen uns deshalb dafür aus, diesen Absatz mit einem speziellen Recht auf schriftliche Begründung ersatzlos zu streichen.

Abs. 2 Sollte Abs. 1 des Artikels so beibehalten werden, wäre es sinnvoll eine kurze Verwirkungsfrist von drei Monaten für die Geltendmachung des Anspruchs bei der Ablehnung der Anstellung aufzunehmen.

Abs. 3 Sollte Abs. 1 des Artikels so beibehalten werden, wäre es sinnvoll, auf das Verfahren gem. Art. 336b OR zu verweisen.

Antrag:

Der ganze Art. 9a sei ersatzlos zu streichen.

Art. 9b Beweislasterleichterung

Da eine Diskriminierung in der Regel schwer zu beweisen ist, sieht das Gleichstellungsgesetz wie nun auch das Behindertengleichstellungsgesetz eine Beweislasterleichterung vor. Im Streitfall muss jemand der sich aufgrund einer Behinderung diskriminiert fühlt, seine Benachteiligung nicht beweisen, sondern die Diskriminierung nur glaubhaft machen. Dies ist ein erheblicher Unterschied zu einem normalen Gerichtsverfahren, in dem der Kläger das Gericht nach dem Regelbeweismass der vollen Überzeugung davon überzeugen muss, so dass keine ernsthaften Zweifel mehr bestehen. Es ist aber nicht nachvollziehbar, weshalb in diesem Artikel die

Wortwahl «[...] gilt eine Diskriminierung oder Benachteiligung als gegeben, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird» gewählt wurde. Dies impliziert bereits, dass in jedem Fall eine Diskriminierung, resp. Benachteiligung vorliegt. Damit wird nicht nur die Beweislast umgekehrt, sondern es werden alle Arbeitgeber dem Generalverdacht unterstellt, Personen mit Behinderungen zu diskriminieren oder zu benachteiligen. Das Gleichstellungsgesetz wählt hingegen die Formulierung «wird eine Diskriminierung vermutet, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird» (Art. 6 GIG). Diese Bestimmung des GIG bringt die Beweislaste leichterung korrekt zum Ausdruck und suggeriert nicht noch zusätzlich, dass eine Diskriminierung oder Benachteiligung bereits gegeben ist. Es ist absolut unhaltbar, dass mit dem revidierten Behindertengleichstellungsgesetz ein neues Beweismass (sic!) eingeführt werden soll, welches alle Arbeitgeber unter den Verdacht der Diskriminierung stellt, bis das Gegenteil bewiesen wird. Diese Bestimmung ist zu streichen, eventualiter an diejenige des Gleichstellungsgesetzes anzupassen.

Wenn die Beweislaste leichterung, im Sinne einer Glaubhaftmachung aufrecht erhalten bleiben soll, ist die Anstellungsdiskriminierung von dieser Beweislaste leichterung auszunehmen. Auch im Gleichstellungsgesetz ist die Nichtberücksichtigung einer Anstellung davon ausgenommen. Die Beweislaste leichterung bezieht sich nur auf die Aufgabenzuteilung, die Gestaltung der Arbeitsbedingungen, die Entlohnung, die Aus- und Weiterbildung, die Beförderung und Entlassung. Eine Diskriminierung bei der Anstellung wie auch eine sexuelle Belästigung müssen nach dem üblichen Beweismass nachgewiesen werden. Es entbehrt jeglicher Grundlage, in diesem Gesetz vorzusehen, dass auch die Anstellungsdiskriminierung nur glaubhaft gemacht werden muss.

Antrag:

Art. 9b sei zu streichen.

Eventualiter sei der Artikel wie folgt zu ergänzen:

Bei Verfahren nach den Artikeln 8 und 8a bezüglich der *Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung* wird *gilt* eine Diskriminierung oder eine Benachteiligung *vermutet* als ~~gegeben~~, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird.

Art. 12a Angemessene Vorkehrungen

Abs. 1 Keine Bemerkungen.

Abs. 2 Dieser Artikel soll die angemessenen Vorkehrungen präzisieren und Rechtssicherheit schaffen, indem Kriterien aufgezählt werden, die im Falle eines Rechtsstreits zu berücksichtigen sind. Der Artikel schafft jedoch mehr Unsicherheit als Klarheit, indem wie bereits beim geplanten Art. 6a völlig in der Schwebe bleibt, welche konkreten Vorkehrungen getroffen werden müssen. Es erscheint völlig übermotiviert, alle Arbeitgeber dazu zu verpflichten, angemessene Vorkehrungen zu treffen, weil es immer von der konkreten Situation der betroffenen Person, aber auch von der aktuellen Personalsituation abhängig ist, welche Massnahmen sinnvoll sind. Wenn beispielsweise eine Person mit Behinderung mehr Ruhepausen benötigt, kann je nach Umständen ein Sitzungszimmer mit einem Sofa ausgestattet oder ein Stillzimmer dafür verwendet werden. Auch die Gewährung von mehr Homeoffice für diese Person ist eine mögliche Lösung. Aus der vorgesehenen Bestimmung könnte hingegen auch abgeleitet werden, dass Menschen mit Behinderungen flexiblere Arbeitszeiten zu ermöglichen sind. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Bestimmung den gegenteiligen Effekt haben wird und sich die Arbeitgeber künftig gut überlegen werden, ob eine behinderte Person eingestellt wird, da für diese zwar einerseits dieselben Arbeitsbestimmungen gelten müssen, sie aber mehr

Forderungen stellen können als die übrigen Angestellten. Selbst bei scheinbar unkomplizierten Massnahmen, wie bspw. flexibleren Arbeitszeiten, ist immer im Blick zu behalten, dass diese wiederum zu einer Ungleichbehandlung der übrigen Angestellten führen können.

Die Berücksichtigung der Grösse und der finanziellen Möglichkeiten eines Unternehmens führt ausserdem dazu, dass grosse Unternehmen praktisch jegliche Vorkehrungen treffen müssen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu verhindern, verringern oder zu beseitigen. Weil der unbestimmte Rechtsbegriff der «angemessenen Vorkehrungen» mehr Rechtsunsicherheit als Klarheit schafft, ist auch diese Bestimmung ersatzlos zu streichen.

Antrag:

Art. 12a sei zu streichen.

Fazit

Wir unterstützen die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und dass diesen – ähnlich dem Gleichstellungsgesetz – ein diskriminierungsfreies Umfeld gewährleistet wird. Bei der angestrebten Ausgestaltung des Behindertengleichstellungsgesetzes ist es leider sehr wahrscheinlich, dass die Bemühungen zum Schutz dieser Personengruppe ins Gegenteil umschlagen und dazu führen werden, dass Personen mit Behinderungen nicht oder nur mit grosser Zurückhaltung angestellt werden. Dies weil aufgrund der vorgesehenen unklaren Verpflichtungen und v.a. der erhöhten Beweislast erleichterung eine Diskriminierung bereits als gegeben erachtet wird und es einfacher ist, bei der Anstellung einen rechtmässigen Grund für die Nichtanstellung zu haben, als sich im folgenden Arbeitsverhältnis jeweils zu rechtfertigen. Aus diesen Gründen sind wir gegen die Ausweitung des Geltungsbereichs des Behindertengleichstellungsgesetzes auf private Arbeitsverhältnisse. Eventualiter seien die Bestimmungen an diejenigen des Gleichstellungsgesetzes anzupassen, in erster Linie diejenige der Beweislast erleichterung (Art. 9b). Es entbehrt jeglicher Grundlage, in diesem Gesetz eine neues Beweismass vorzusehen, welches eine Diskriminierung bereits als gegeben ansieht, wenn die betroffene Person diese glaubhaft macht. Zudem ist – ebenfalls in Anlehnung an das Gleichstellungsgesetz – im Falle der Weigerung angemessene Vorkehrungen zu treffen (Art. 8a) eine maximale Entschädigung von sechs Monatslöhnen festzusetzen, resp. bei der Anstellungsdiskriminierung eine solche von maximal drei Monatslöhnen. Dies schafft eine gewisse Rechtssicherheit und berücksichtigt die Gewaltenteilung angemessen. Art. 6a Abs. 2 und Art. 12a mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der «angemessenen Vorkehrungen» sind ersatzlos zu streichen. Viel sinnvoller als die Ausweitung des Geltungsbereichs auf private Arbeitsverhältnisse erscheint eine verstärkte Förderung von Labels wie iPunkt². Damit können die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen einen aktiven Beitrag zur Behindertengleichstellung leisten und die Wahrnehmung ihrer sozialen Verantwortung hervorheben.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüssen



Saskia Schenker
Direktorin, Lic.rer.soc./EMBA



Daniela Beck
MLaw, Rechtsanwältin
Arbeitsrecht und Familienpolitik

² Dieses Label wird vom Arbeitgeberverband Region Basel tatkräftig unterstützt.

Eidgenössisches Departement des Innern
3003 Bern
per E-Mail: ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, 5. April 2024

Stellungnahme zur Vernehmlassung «Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes»

Sehr geehrte Damen und Herren

Einleitung

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes, welche wir via unseren Dachverband, dem Schweizerischen Arbeitgeberverband, erhalten haben. Da wir als Arbeitsrechtsspezialisten noch etwas detaillierter zu den Formulierungen im Vernehmlassungsentwurf Stellung nehmen möchten, erlauben wir uns, Ihnen unsere Stellungnahme direkt zukommen zu lassen.

Als regionaler branchenübergreifender Arbeitgeberverband vertritt Arbeitgeber Zürich VZH die Interessen seiner rund 2'200 Mitglieder, welche mit ihren unterschiedlichsten Grössen und Branchen repräsentativ für den Wirtschaftsraum Zürich sind.

Unsere Position

Arbeitgeber Zürich VZH schliesst sich im Wesentlichen der Stellungnahme unseres Dachverbands, des Schweizerischen Arbeitgeberverbands, an. Wir unterstützen als Arbeitgeberverband die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und anerkennen, dass die Inklusion am Arbeitsplatz dabei ein zentrales Element ist. Wir würden es begrüessen, wenn anstelle des Einbezugs des Arbeitsverhältnisses in das Behindertengleichstellungsgesetz Arbeitgebende mittels einer verstärkten Förderung von Brückenbauer-Angeboten bei der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen unterstützt und begleitet werden könnten. Eventualiter sind die Bestimmungen des Behindertengleichstellungsgesetzes diejenigen des Gleichstellungsgesetzes anzupassen.

Stellungnahme zur Gesetzesvorlage

Bei einem Festhalten am Einbezug des Arbeitsverhältnisses in das Behindertengleichstellungsgesetz sind insbesondere das Vereins- und Organisationsklagerecht in der aktuellen Ausgestal-

tung und die Verwendung des Begriffs «Benachteiligung» statt «Diskriminierung» im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis abzulehnen. Grundsätzlich sollte der Schutz der Menschen mit Behinderungen nicht über die im Gleichstellungsgesetz statuierten Schutzrechte hinausgehen.

Zudem ist die Koordination zwischen Art. 8a und 9a unklar und wie folgt anzupassen:

- Bei diskriminierender Ablehnung der Anstellung ist Höhe der Entschädigung auf max. 3 Monatslöhne zu begrenzen und das Verfahren wie in Art. 9a Abs. 1 und 2 zu definieren.
- Bei diskriminierender Kündigung ist auf Art. 336a OR (Entschädigung) und Art. 336b OR (Verfahren) zu verweisen.
- Bei Verweigerung angemessener Vorkehrungen ist ebenfalls die Höhe der Entschädigung auf max. 3-6 Monatslöhne zu begrenzen.

Weiter ist das Vereins-/Organisationsklagerecht zu streichen oder zumindest ausdrücklich auf Feststellungsklagen zu beschränken. Es ist klarzustellen, dass die Beweislast erleichterung von Art. 9b nicht auch für Vereins-/Organisationsklagen gilt. Zusätzlich ist von einer Senkung der aktuellen Voraussetzungen des Vereins-/Organisationsklagerechts abzusehen oder die Voraussetzungen entsprechend Art. 7 GIG zu definieren (d.h. die Organisation hat mindestens 2 Jahre zu bestehen, der Ausgang des Verfahrens muss sich auf eine grössere Anzahl Betroffener auswirken und es ist die Möglichkeit einer vorgängigen Stellungnahme durch Arbeitgebende vorzusehen).

Zu den Artikeln des Entwurfs im Einzelnen

Art. 6a Abs. 2: Das Wort «Benachteiligungen» ist durch das Wort «Diskriminierungen» zu ersetzen. Es ist der Halbsatz «die ihnen billigerweise zugemutet werden können» (als Einschub nach «Vorkehrungen treffen,») zu ergänzen.

Art. 8a Abs. 3: Der erste Satz ist zu streichen (Verweis auf Art. 336a OR für die diskriminierende Kündigung in Art. 9a zu ergänzen, siehe unten) und stattdessen an dieser Stelle die Höhe der Entschädigung auf maximal 3 (Ablehnung der Anstellung) bis 6 (Kündigung) Monatslöhne begrenzen (vgl. Art. 5 Abs. 4 GIG): «Die Entschädigung bei Diskriminierung in der Ablehnung einer Anstellung nach Abs. 2 darf den Betrag nicht übersteigen, der drei Monatslöhnen entspricht. Die Gesamtsumme der Entschädigungen darf diesen Betrag auch dann nicht übersteigen, wenn mehrere Personen einen Anspruch wegen diskriminierender Ablehnung derselben Anstellung gelten machen. Die Entschädigung bei Diskriminierung in der Kündigung eines obligationenrechtlichen Arbeitsverhältnisses nach Abs. 2 darf den Betrag nicht übersteigen, der sechs Monatslöhnen entspricht.»

Art. 8a Abs. 4: Die Höhe der Entschädigung ist auf max. 3-6 Monatslöhne zu begrenzen und daher folgender Satz zu ergänzen: «Die Entschädigung darf den Betrag nicht übersteigen, der sechs Monatslöhnen entspricht.»

Art. 9 Abs. 1: Dieser Absatz ist wie folgt zu ergänzen: «Vereine und andere Organisationen, die nach ihren Statuten zur Wahrung der Interessen von Menschen mit Behinderungen befugt sind und seit mindestens zwei Jahren bestehen, können in eigenem Namen feststellen lassen, dass eine Diskriminierung vorliegt, wenn der Ausgang des Verfahrens sich voraussichtlich auf eine grössere Zahl von Arbeitsverhältnissen auswirken wird. Sie müssen der betroffenen Arbeitgeberin oder dem betroffenen Arbeitgeber Gelegenheit zur Stellungnahme geben, bevor sie eine Schlichtungsstelle anrufen oder eine Klage einreichen.»

Art. 9 Abs. 3 lit. a: Statt dieser neuen, unklaren Formulierung ist die aktuelle Formulierung wie folgt zu ergänzen: «bei Zivilverfahren zur Feststellung einer Diskriminierung im Sinne von Artikel 6, 8 und 8a».

Art. 9a: Zur besseren Lesbarkeit sind die beiden ersten Absätze wie folgt zusammenzufassen:
Art. 9a Abs. 1: «Wer auf Grund seiner Behinderung eine Diskriminierung geltend macht, weil seine Bewerbung für eine Anstellung wegen seiner Behinderungen nicht berücksichtigt wurde, kann von der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber eine schriftliche Begründung verlangen. Der Anspruch auf eine Entschädigung ist verwirkt, wenn nicht innert drei Monaten, nachdem die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber die Ablehnung der Anstellung mitgeteilt hat, Klage erhoben wird.» Und *Art. 9a Abs. 2* (im Entwurf Abs. 3) ist wie folgt zu ergänzen: «Bei einer diskriminierenden Kündigung sind die Artikel 336a OR und Artikel 336b OR anwendbar.»

Art. 9b: Die Worte «oder eine Benachteiligung» sind zu streichen. Es ist zudem klarzustellen, dass die Beweislastleichterung nicht für Ablehnung der Anstellung sowie für das Vereins-/Organisationsklagerecht gilt (vgl. Regelung im GIG).

Art. 12a Abs. 1 lit. c und Art. 12 Abs. 2 lit. b: Das Wort «Benachteiligungen» ist durch das Wort «Diskriminierungen» zu ersetzen.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie um Berücksichtigung unserer Eingabe. Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung und wir sehen der überarbeiteten Gesetzesvorlage mit grösstem Interesse entgegen.

Freundliche Grüsse
Arbeitgeber Zürich VZH



Hans Strittmatter
Geschäftsleiter

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

CH-3003 Bern

per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Ort, Datum
Aarau, 5. April 2024

Ansprechperson
Philip Schneider

Telefon direkt
+41 (0)62 837 18 04

E-Mail
philip.schneider@aihk.ch

Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen (BehiG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Aargauische Industrie- und Handelskammer (AIHK) nimmt gerne zur vorgesehenen Teilrevision des Bundesgesetzes über die Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen (BehiG) Stellung.

In der vorliegenden Form lehnen wir die Vorlage ab. Die AIHK hat gegen einen griffigen Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen keine Einwände. Der vorliegende Vorentwurf schießt jedoch in mehrfacher Hinsicht über das Ziel eines Schutzes von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen weit hinaus:

In Art. 2 Abs. 1 des Vorentwurfs soll die Definition von Menschen mit Behinderungen deutlich ausgedehnt werden. Damit ein Mensch als Mensch mit Behinderungen anzusehen ist, soll es nicht mehr erforderlich sein, dass der betreffende Mensch voraussichtlich dauerhaft beeinträchtigt ist, sondern neu genügen, dass der betreffende Mensch voraussichtlich langfristig beeinträchtigt ist. Darüber hinaus soll neu von der Umwelt abhängig sein, ob ein Mensch als Mensch mit Behinderungen anzusehen ist. Damit soll von einem medizinischen Begriff der Behinderung Abstand genommen werden. Bemerkenswert ist aber vor allem, dass neu *jeder* Grad der Behinderung einen Menschen zu einem Menschen mit Behinderungen machen soll. Denn ein Mensch soll bereits ein Mensch mit Behinderungen sein, wenn keine «volle» Teilhabe an der Gemeinschaft möglich ist. Die in Art. 2 Abs. 1 des Vorentwurfs vorgesehene Definition von Menschen mit Behinderungen stammt aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Im UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wurde die Definition von Menschen mit Behinderungen, bei der es sich in Wahrheit um eine blosse Beschreibung handelt, jedoch bewusst gerade nicht in Art. 2 – bei den Begriffsbestimmungen –, sondern in Art. 1 – bei der Zweckbestimmung – aufgenommen. Aus diskriminierungsrechtlicher Sicht mag – z.B. bei der Stellenbesetzung – die Diskriminierung jedes Menschen mit Behinderungen stossend sein. Zumindest aber die in Art. 6a Abs. 2 des Vorentwurfs vorgesehenen Vorkehrungen, zu denen der Arbeitgeber verpflichtet werden soll, sollten jedoch nur getroffen werden müssen, wenn die in Frage stehenden Behinderungen eine gewisse Schwere aufweisen.

Im Vorentwurf ist an verschiedenen Stellen, z.B. in Art. 6a Abs. 1, von «Diskriminierung» und nicht von «Benachteiligung» die Rede ist. Weshalb der Begriff der Diskriminierung, der im BehiG nicht definiert

wird, und nicht der Begriff der Benachteiligung, der in Art. 2 Abs. 2 BehiG definiert wird, verwendet wird, ist nicht ersichtlich. Aus unserer Sicht sollte konsequent von «Benachteiligung» die Rede sein. Eine Benachteiligung kann nach Art. 2 Abs. 2 BehiG sachlich gerechtfertigt werden. Ob auch eine Diskriminierung sachlich gerechtfertigt werden kann, ist demgegenüber offen. Wie sich aus Art. 9b des Vorentwurfs ergibt, werden die Begriffe «Benachteiligung» und «Diskriminierung» im Vorentwurf nicht als Synonyme verwendet.

Aus unserer Sicht sollte in Art. 6a Abs. 1 des Vorentwurfs klargestellt werden, dass z.B. eine Kündigung gerechtfertigt ist, wenn trotz angemessener Vorkehrungen i.S.v. Art. 6a Abs. 2 des Vorentwurfs der Arbeitnehmer mit Behinderungen den Anforderungen seiner Stelle nicht genügt oder die Zusammenarbeit im Betrieb wesentlich beeinträchtigt wird. Eine derartige Klarstellung ist umso wichtiger, als gemäss dem Erläuternden Bericht angemessene Vorkehrungen i.S.v. Art. 6a Abs. 2 des Vorentwurfs gegebenenfalls auch in einer Anpassung der arbeitsvertraglichen Rechte und Pflichten bestehen sollen, z.B. in einer Versetzung auf eine andere Position. Aus unserer Sicht setzt der Schutz von Arbeitnehmern mit Behinderungen vor Diskriminierungen voraus, dass der betreffende Arbeitnehmer die prinzipielle Eignung zur Ausübung der von ihm zu besetzenden Stelle mitbringt. Es liegt nämlich gerade keine Benachteiligung gegenüber einem Arbeitnehmer ohne Behinderungen vor, wenn das Arbeitsverhältnis eines Arbeitnehmers mit Behinderungen gekündigt wird, weil der Arbeitnehmer wegen seinen Behinderungen seine Stelle nicht ausüben kann. Denn auch ein Arbeitnehmer ohne Behinderungen muss mit der Kündigung seines Arbeitsverhältnisses rechnen, wenn er den Anforderungen seiner Stelle nicht genügt.

Nach Art. 6a Abs. 2 des Vorentwurfs müssen Arbeitgeber angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Arbeitnehmern mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Aus unserer Sicht darf die Pflicht, angemessene Vorkehrungen zu treffen, erst nach Ablauf der Probezeit entstehen. Vor allem aber dürfen die angemessenen Vorkehrungen nicht in einer Anpassung der arbeitsvertraglichen Rechte und Pflichten bestehen. Anderenfalls würde die Vertragsinhaltsfreiheit der Arbeitgeber beschnitten.

Nach Art. 8 Abs. 4 des Vorentwurfs kann ein Arbeitnehmer mit Behinderungen, der diskriminiert wird, weil der Arbeitgeber keine angemessenen Vorkehrungen trifft, um Benachteiligungen von Arbeitnehmerin mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, eine Entschädigung verlangen. Nach Art. 11 Abs. 2 des Vorentwurfs berücksichtigt das Gericht bei der Festlegung der Entschädigung sämtliche Umstände und die Schwere der Diskriminierung. Aus unserer Sicht sollte für die Entschädigung – weiterhin – eine Obergrenze vorgesehen werden. Die derzeitige Obergrenze von 5000 Franken erscheint allerdings als tief. Sie könnte z.B. auf 10 000 Franken erhöht werden. Die Entschädigung, die der Arbeitgeber zu leisten hat, weist einen gewissen Strafcharakter auf. Es wäre deshalb sachgerecht, eine Obergrenze vorzusehen. Nach dem Erläuternden Bericht ist auf eine Obergrenze zu verzichten, um zu vermeiden, dass damit indirekt auch die Aufwände für angemessene Vorkehrungen begrenzt werden. Es ist jedoch nicht einzusehen, weshalb indirekt auch die Aufwände für angemessene Vorkehrungen begrenzt würden. Die Höhe der Entschädigung ist nach Art. 12a Abs. 2 des Vorentwurfs z.B. von den finanziellen Möglichkeiten des Arbeitgebers abhängig, nicht aber von den Aufwänden für angemessene Vorkehrungen.

Nach Art. 8a Abs. 2 des Vorentwurfs soll ein Arbeitnehmer mit Behinderungen, der in diskriminierender Weise nicht angestellt wurde, Anspruch auf eine Entschädigung haben, die unter Würdigung aller Umstände festzusetzen ist. Eine Obergrenze, wie sie Art. 5 Abs. 4 GIG vorsieht, sieht der Vorentwurf nicht vor. Aus unserer Sicht muss eine Obergrenze, wie sie Art. 5 Abs. 4 GIG vorsieht, in den Vorentwurf übernommen werden.

Nach Art. 9b des Vorentwurfs soll eine Benachteiligung als «gegeben» gelten, wenn die Benachteiligung glaubhaft gemacht worden ist. Wie sich Art. 6 GIG ergibt, kann eine Benachteiligung, die glaubhaft gemacht worden ist, jedoch höchstens vermutet werden. Gemäss dem Erläuternden Bericht ist Art. 9b des Vorentwurfs Art. 6 GIG nachgebildet. Art. 9b des Vorentwurfs geht aber weit über Art. 6 GIG hinaus.

Vielen Dank für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

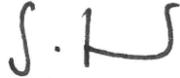
Freundliche Grüsse

AARGAUISCHE INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER

Geschäftsstelle

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bechtold'.

Beat Bechtold
Direktor

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Schneiter'.

Philip Schneiter
Jurist

Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Einreichung per Mail an:
ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 5. April 2024

Stellungnahme zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf die am 8. Dezember 2023 eröffnete Vernehmlassung zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Der Schweizerische Verband der Telekommunikation (asut) vertritt die Interessen der Telekommunikations- und Netzwerkbranche in der Schweiz und setzt sich für fairen, freien und dynamischen Wettbewerb insbesondere im digitalen Raum ein. Gerne senden wir Ihnen fristgerecht unsere Einschätzung zur Gesetzesänderung.

Unserer Mitglieder schaffen mit den Telekommunikationsinfrastrukturen und digitalen Dienstleistungen immer bessere Voraussetzungen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in Gesellschaft und Beruf. Sie entwickeln und bieten digitale Dienstleistungen an, die barrierefrei gestaltet sind. Dazu gehören beispielsweise Mobiltelefone mit Bildschirmlesetechnologie, Sprachsteuerungsoptionen sowie spezielle Anwendungen (Apps) und behindertengerechte Webseiten, damit Menschen mit Behinderungen die gleichen Möglichkeiten haben, auf digitale Inhalte zuzugreifen und zu nutzen.

Dementsprechend unterstützen wir das Ziel der Teilrevision des BehiG im Grundsatz, da es dazu beiträgt, dass Menschen mit Behinderung gleichgestellt und selbstbestimmt leben und am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilnehmen können.

Inhaltlich beschränken wir uns in unserer Stellungnahme auf Artikel 6 Abs.3 VE-BehiG, der einen verbesserten Zugang zu digital angebotenen Dienstleistungen von Privaten für Menschen mit Behinderungen unterstützen soll. Für die weiteren Aspekte des VE-BehiG verweisen wir auf die Stellungnahme des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes.

Artikel 6 Absatz 3 VE-BehiG

Artikel 6 Absatz 3 VE-BehiG verlangt, dass digital angebotene Dienstleistungen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen. Die nötigen technischen Vorschriften sollen durch den Bundesrat erlassen und für private Organisationen für verbindlich erklärt werden können.

Vorab stellt sich die Frage der Verhältnismässigkeit dieser Regelung. Beinahe alle Unternehmen und Organisationen sowie die öffentliche Hand bieten heute digitale Dienste an. Diese reichen von einfachen Webseiten und Newsletter über Reservationstools und Onlineshops bis zu komplexen digitalen Angeboten und Prozessen. Müsste jede digitale Dienstleistung die geforderten Informatikstandards einhalten, würde dies zu einem enormen Umsetzungsaufwand führen, der insbesondere für kleine und

mittlere Unternehmen (KMU) sowie kleinere Organisationen kaum tragbar ist. Die im heutigen BehiG Art. 11 vorgesehene Prüfung der Verhältnismässigkeit ist jedoch ungenügend, da sie erst nachträglich durch ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde durchgeführt wird.

Die Anpassung und Implementierung auf einen neu vom Bundesrat für verbindlich erklärten festgelegten Informatikstandard stellt erfahrungsgemäss hohe finanzielle, administrative sowie auch operative Anforderungen an die betroffenen Akteure. Insbesondere für KMUs können die Implementierungskosten eine erhebliche Belastung darstellen und das betrifft in der Schweiz als KMU-Land eine Grosszahl von Unternehmungen. Die Festlegung von Informatikstandards erachten wir als wichtig und sinnvoll allerdings immer unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit. Wir schlagen zudem vor, dass die Entscheidung, ob digital angebotene Dienstleistungen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen internationalen oder nationalen Informatikstandards entsprechen, dem privaten Akteur überlassen wird. Dies erleichtert insbesondere denjenigen KMU, welche primär am Schweizer Markt tätig sind, die Umsetzung des VE-BehiG.

Aus diesen Gründen beantragt asut, Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG wie folgt anzupassen:

Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG

³ Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen ~~und~~ **oder den** nationalen Informatikstandards entsprechen. Der Bundesrat erlässt die nötigen technischen Vorschriften. Er kann technische Normen privater Organisationen für verbindlich erklären.

Abschliessend möchten wir darauf hinweisen, dass bei der Festlegung und Ausgestaltung von Vorschriften durch den Bundesrat die Branche miteinbezogen und die Verhältnismässigkeit in der Umsetzung gewährleistet werden sollte.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen mit unseren Experten gerne zur Verfügung.

asut – Schweizerischer Verband
der Telekommunikation



Peter Grütter
Präsident

Département fédéral de l'intérieur DFI
Inselgasse 1
CH-3003 Berne
par e-mail à ebgb@gs-edi.admin.ch

Consultation en vue d'une révision de la LHand



École d'Or est une organisation à but non lucratif qui se consacre à trois secteurs d'activités, dont

- Le premier consiste à enseigner et à vulgariser tous les contenus et informations écrits de la Nouvelle Connaissance des auteurs Larisa Seklitova et Ludmila Strelnikova.
- Le deuxième secteur vise à promouvoir toutes les activités éducatives, artistiques, créatives, scientifiques de type ésotérique, de bien-être, humanitaires et moraux.
- Le troisième secteur est le projet de création d'une nouvelle école axée sur l'enseignement du futur.

Ecole D'or prend l'engagement de rendre accessible les formations et les activités aux sourds et aux malentendants et de favoriser l'inclusion des sourds et es malentendants en situation de handicap.

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions pour l'avant-projet de révision de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) et nous nous prononçons à ce sujet dans le délai imparti.

I. Remarques générales

cessit d une loi sur les langues des signes

L'avant-projet de révision de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) prévoit la reconnaissance des trois langues des signes suisses dans l'art. 12b AP. Le Conseil fédéral envisage ainsi d'appliquer la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#).

La reconnaissance juridique des langues des signes est un prérequis indispensable pour améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes en Suisse et garantir leurs droits. Toute fois la LHand n o re as un cadre ada t cette in car les langues ne sont as un handicap. Afin que les langues des signes soient reconnues à leur juste valeur, comme des langues art enti re et ue la situation des ersonnes sourdes et malentendantes s en trouve v ritablement am lior e il est essentiel d a li uer strictement la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) et de créer en conséquence une loi fédérale pour reconnaître et promouvoir les trois langues des signes suisses ainsi ue our assurer l galit des ersonnes sourdes et malentendantes n intégrant la reconnaissance des langues des signes dans la LHand, le Conseil fédéral va à l'encontre de la volont du arlement

Motif

Les trois langues des signes suisses, à savoir la langue des signes alémanique (Deutschschweizer Gebärdensprache, DSGS), la langue des signes française (LSF) et la langue des signes italienne (Lingua dei Segni Italiana, LIS), sont des langues à part entière qui se sont développées au même titre que les langues parlées au sein d'une communauté linguistique régionale. Elles sont indissociables de l'identité culturelle de la communauté sourde de Suisse qui constitue une minorité linguistique et culturelle composée d'environ 20 000 à 30 000 personnes sourdes, ce qui rend les langues des signes uniques. Les personnes aveugles, par exemple, ne se définissent pas uniquement par rapport au braille qui est simplement un outil leur permettant de lire les textes écrits. La situation est différente en ce qui concerne les langues des signes: en effet, ces dernières sont indispensables à la communication des personnes sourdes entre elles et avec les personnes entendant, et elles façonnent en même temps la culture qui leur est associée.

La politique en matière de handicaps 2023-2026 du Conseil fédéral a pour objectif de créer une Suisse inclusive où les personnes en situation de handicap peuvent prendre part à la vie publique, économique et en société sur un pied d'égalité et de façon autonome. Une inclusion complète des personnes sourdes et malentendantes implique de reconnaître le fait que la communauté sourde se définit par une langue et une culture qui lui sont propres. Après des années de répression des langues des signes durant lesquelles les personnes sourdes en Suisse se sont vues privées non seulement de leur langue, mais aussi de leur identité, cela revêt une importance toute particulière. Au cours de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH au printemps 2022, le Comité de l'ONU a lui aussi invité la Suisse à reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris des langues des signes et de la culture des sourds ([Observations finales n° 41 et n° 58b](#)).

Le Conseil fédéral a démontré, dans son [rapport sur les possibilités de reconnaissance des langues des signes suisses, établi pour donner suite aux postulats 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano et 19.3684 Reynard du 19 juin 2019](#), à quel point la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes suisses sont fondamentales pour permettre l'égalité effective des personnes sourdes et malentendantes en Suisse. Le [rapport](#) met en évidence les préjudices dont sont victimes les personnes sourdes et malentendantes en Suisse en ce qui concerne l'accès aux services, à la communication de l'État, au marché du travail, aux soins de santé ainsi qu'à la culture. Pour le Conseil fédéral, il faut non seulement prendre des mesures pour assurer l'égalité de droit mais aussi agir pour promouvoir les langues des signes comme des langues à part entière, notamment en soutenant l'émergence d'un personnel qualifié en langue des signes, l'apprentissage de la langue, l'encouragement de la culture, la recherche dans le domaine de la langue des signes et une amélioration des enquêtes statistiques. Pour mettre à l'épreuve de façon approfondie les possibilités d'amélioration évoquées dans le rapport, un dialogue structuré a été mis en place avec les représentantes et représentants de la communauté sourde ainsi que les personnes impliquées au niveau régional et cantonal. Ces échanges ont confirmé la nécessité d'agir dans les domaines susmentionnés. Contrairement à ce que présente le Conseil fédéral dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 17), les impacts de ce dialogue structuré se limitent seulement à quelques clarifications au sein de l'administration, les mesures concrètes étant laissées de côté. Nous ne comprenons pas pourquoi aucune des conclusions issues du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes et au dialogue structuré qui en a découlé n'a été prise en compte dans la présente révision de la loi.

Avec la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#), le Parlement a explicitement demandé la création d'une «loi fédérale sur la reconnaissance des langues des signes et l'égalité des personnes sourdes et malentendantes». L'objectif du Parlement était alors de s'appuyer sur les conclusions issues du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes et de la situation des personnes sourdes et malentendantes à l'aide de mesures synergiques de protection, d'encouragement et d'égalité. La rédaction d'une loi spécifique, comme le demande le Parlement, permettrait de «mettre en évidence l'ancrage des langues des signes dans le contexte linguistique et culturel», comme le Conseil fédéral lui-même le souligne dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 8). Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral note à juste titre que la reconnaissance des langues des signes ne se concrétise que par des réglementations concrètes (p. 8). Cependant, il laisse de côté de façon incompréhensible tout le contexte linguistique, politique et culturel dans lequel s'inscrit la langue des signes en se positionnant pour «une limitation des améliorations visées par l'avant-projet de loi à l'encouragement de l'égalité» (p. 17). Dans la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral ignore entièrement le fait que la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) ait pour objectif explicite «l'encouragement des langues des signes». Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, il restitue de manière systématiquement erronée le contenu de la motion puisqu'il ne fait tout simplement pas référence à l'encouragement des langues des signes (p. 2, 7, 9 10). Ce faisant, le Conseil fédéral ignore explicitement la volonté du Parlement, dont l'objectif était justement de ne pas réduire la compréhension de la surdité et des langues des signes à la notion de handicap, mais de reconnaître les langues des signes comme des langues à part entière et de les soutenir par des mesures spécifiques d'encouragement linguistique.

En proposant une reconnaissance déclarative des langues des signes dans l'art. 12B du AP et une demande d'encouragement non contraignante dans l'art. 12c AP, le Conseil fédéral se limite à une politique purement symbolique. Les revendications de la communauté sourde sont incontestablement des «demandes légitimes», comme le Conseil fédéral le reconnaît lui-même dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 31). Il faut répondre à ces revendications par des mesures concrètes pour promouvoir les langues des signes et par des mesures visant l'égalité des personnes sourdes et malentendantes au niveau législatif. Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral dit vouloir parvenir à «plus de visibilité et de pertinence» par le biais d'une reconnaissance déclarative des langues des signes (p. 31). Cela n'apporte aucune amélioration concrète à la situation des personnes sourdes et malentendantes. Une simple allusion aux langues des signes dans le texte de loi ne leur apporte pas plus de visibilité. Seules des mesures concrètes d'encouragement linguistique peuvent aider la visibilité et la pertinence des langues des signes et apporter ainsi une reconnaissance des dommages causés par des décennies de répression de ces langues.

Dans une expertise portant sur les possibilités de reconnaissance des langues des signes au niveau législatif qui a été réalisée en mars 2022, Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, professeur de droit privé social à l'Université de Bâle, a montré comment il était concrètement possible de mettre en place une loi sur les langues des signes qui réunisse les deux axes de la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes et de l'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes.

La reconnaissance des langues des signes est un droit humain

Les langues des signes ont été reconnues de façon symbolique par la Confédération dans l'art. 12b AP. L'avant-projet de loi ne prévoit cependant pas de droits et de mesures concrètes pour améliorer réellement la situation des personnes sourdes et malentendantes.

La reconnaissance des trois langues des signes suisses est un droit humain. Avec une simple reconnaissance symbolique des langues des signes sans mesures de protection et d'encouragement et sans droits concrets immédiatement applicables la Suisse ne répond pas à ses obligations internationales notamment quand il s'agit de mettre en œuvre la CDPH et les objectifs de développement durables (ODD, Agenda 2030).

Motif

En tant qu'État signataire de la CDPH, la Suisse est tenue de légiférer dans un délai raisonnable pour la mettre en œuvre. D'après l'art. 30 de la CDPH, la Suisse doit garantir aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, la reconnaissance et le soutien de leur identité culturelle et linguistique spécifique, y compris les langues des signes et la culture des sourds.

Pour que la reconnaissance des langues des signes ne reste pas uniquement symbolique, elle doit s'accompagner de mesures concrètes et notamment de la mise en œuvre des obligations suivantes:

- Art. 9 de la CDPH selon lequel les États signataires doivent assurer l'accessibilité aux personnes sourdes et malentendantes, notamment aussi grâce à des interprètes professionnels en langue des signes.
- Art. 21 de la CDPH qui affirme le droit des personnes sourdes et malentendantes à la liberté d'opinion et à l'accès à l'information et oblige également à reconnaître et encourager les langues des signes.
- Art. 24 de la CDPH qui assure la concrétisation d'un système éducatif inclusif. Cet article mentionne explicitement la facilitation de l'apprentissage de la langue des signes et l'encouragement de l'identité linguistique des personnes sourdes et malentendantes.
- Art. 27 de la CDPH qui affirme le droit à un accès à l'emploi sans discrimination.

Au cours de la présentation du rapport des États signataires de la CDPH au printemps 2022, le Comité de l'ONU a clairement critiqué la mise en œuvre de la CDPH en Suisse. Dans ses recommandations d'action, que le Conseil fédéral a pour la plupart ignorées dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Comité de l'ONU a notamment invité la Suisse à:

- reconnaître les trois langues des signes suisses dans la loi, au niveau fédéral et cantonal, encourager l'utilisation des langues des signes dans tous les domaines de la vie, assurer la disponibilité d'interprètes qualifiés en langues des signes et travailler en consultation et en étroite collaboration avec la communauté sourde ([Observations finales n° 42a](#)),
- reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris les langues des signes et la culture des sourds ([Observations finales n° 58b](#)),
- assurer l'accès aux institutions judiciaires et administratives, notamment en mettant à disposition des moyens de communication alternatifs comme la langue des signes ([Observations finales n° 28a](#)),
- mettre à disposition des moyens suffisants pour le développement, l'encouragement et l'utilisation de moyens de communication accessibles comme la langue des signes ([Observations finales n° 42c](#)),

Par ailleurs, le Comité de l'ONU a reproché à la Suisse le fait que, dans les écoles traditionnelles, trop peu de ressources soient allouées à une éducation inclusive, qu'il manque des cours bilingues en

langue des signes et que les professeurs disposant de qualifications spéciales en pédagogie intégrative sont trop peu nombreux ([Observations finales n° 47b](#)).

D'autres accords internationaux, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant, sont à prendre en compte en ce qui concerne la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes ainsi que l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes. Avec l'adoption de l'Agenda 2030, la Suisse s'est engagée à mettre en œuvre les 17 objectifs mondiaux de développement durable qui sont définis par l'Agenda 2030. Concrètement, le dixième objectif «Réduction des inégalités» exige la capacité d'auto-détermination de toutes les personnes et l'encouragement de leur inclusion sociale, économique et politique. Par ailleurs, l'égalité des chances doit être assurée par la suppression de lois, de politiques et de pratiques discriminatoires. On ne peut atteindre un développement durable qu'en reconnaissant et en renforçant les droits des minorités ainsi qu'en leur assurant un accès égalitaire dans tous les domaines de la vie.

La Confédération et les cantons doivent prendre des mesures concrètes pour appliquer pleinement la CDPH en suivant les recommandations du Comité ONU et aborder de manière concrète les objectifs de l'Agenda 2030. Pour assurer la mise en œuvre conséquente de la CDPH, la ratification du protocole facultatif est indispensable.

II. Encouragement des langues des signes

Mesures d'encouragement linguistique en faveur de la langue des signes suisse et de sa communauté linguistique

L'avant-projet de révision de la LHand prévoit un nouvel art. 12c AP pour encourager les langues des signes. Selon ce nouvel article de loi, la Confédération et les cantons peuvent encourager l'utilisation des langues des signes suisses, la culture des sourds et la compréhension entre les personnes sourdes et entendant.

Il est à noter que la reconnaissance des langues des signes doit s'accompagner de mesures concrètes et contraignantes pour encourager les langues des signes. Une langue n'est vivante que si elle est activement utilisée et développée. C'est pour quoi des mesures d'encouragement ciblées et structurelles en faveur de la langue des signes sont indispensables. Il s'agit de la Confédération et des cantons la formation de professionnels en langue des signes, le soutien à l'apprentissage de la langue des signes dès la naissance et l'encouragement de la culture associée à la langue des signes, la présence des langues des signes à la télévision ainsi que des mesures spécifiques en faveur de la recherche et de la collecte de données statistiques. En mettant en place la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) sans l'accompagner de mesures d'encouragement linguistique contraignantes, le Conseil fédéral ignore la volonté du Parlement de promouvoir les langues des signes.

Motif

La [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) charge explicitement le Conseil fédéral de l'encouragement des langues des signes. Le Comité de l'ONU exige également l'encouragement ciblé des langues des signes lors de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH en Suisse ([Observations finales](#)

[n° 42a](#)). Dans cette optique, la Confédération et les cantons doivent prendre des mesures d'encouragement linguistique concrètes et contraignantes qui aident à apprendre, vivre et développer les langues des signes en tant que langues d'une minorité linguistique et culturelle. Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral fait également allusion au fait que les mesures d'encouragement linguistique «(auraient) moins à voir avec l'accès des personnes sourdes à la société entendante qu'avec la langue et la culture des sourds eux-mêmes. Elles présenteraient en outre l'avantage de rendre visible le fait que les personnes sourdes, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse» ([p. 48](#)). Comme le Conseil fédéral l'écrit à juste titre, les mesures d'encouragement des langues des signes ne posent pas la question du droit de l'égalité. Il est d'autant plus étonnant de constater que le Conseil fédéral, dans sa mise en œuvre de la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) dans la présente révision de la loi laisse entièrement de côté le «contexte linguistique, politique et culturel des langues des signes» et se limite dans son avant-projet à «l'encouragement de l'égalité» comme il est clairement établi dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand (p. 8, p. 17). Dans la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral ignore entièrement le fait que la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) ait pour objectif explicite «l'encouragement des langues des signes». Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, il restitue de manière systématiquement erronée le contenu de la motion puisqu'il ne fait tout simplement pas référence à l'encouragement des langues des signes (p. 2, 7, 9 10). Ce faisant, le Conseil fédéral ignore explicitement la volonté du Parlement, dont l'objectif était justement de ne pas réduire la compréhension de la surdité et des langues des signes à la notion de handicap, mais de reconnaître les langues des signes comme des langues à part entière et de les soutenir par des mesures spécifiques d'encouragement linguistique par le biais d'une loi fédérale dédiée. Dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral note à juste titre que la reconnaissance des langues des signes ne se concrétise que par des réglementations concrètes (p. 8). Cependant, il ignore le fait qu'il ne doit pas s'agir de règles portant sur une égalité de droit, mais de mesures spécifiques en matière de politique linguistique visant à encourager les langues des signes.

Le Conseil fédéral ignore donc les conclusions de son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes dans lequel il montre la grande importance d'agir concernant l'encouragement et la visibilité des langues des signes comme des langues à part entière et la culture qui leur est associée ([p. 48](#)). Il cite comme exemples de ces mesures d'encouragement des cours de langue pour les personnes sourdes et entendants, l'encouragement des échanges culturels entre le monde des sourds et celui des entendants, des mesures d'encouragement de formats culturels spécifiques ainsi que les traductions d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes vers la langue écrite ou orale, et vice versa ([p. 48](#)). Nous ne comprenons pas pourquoi aucune des mesures d'encouragement linguistique qui ont été évoquées par le Conseil fédéral n'a été intégrée dans la révision de la LHand.

En proposant une reconnaissance déclarative des langues des signes (art. 12b AP) et une demande d'encouragement non contraignante (art. 12c AP), le Conseil fédéral se limite à une politique purement symbolique. Les revendications de la communauté sourde portant sur la reconnaissance et l'encouragement de leur langue sont incontestablement des «demandes légitimes», comme le Conseil fédéral le reconnaît lui-même dans le rapport explicatif sur la présente révision de la LHand (p. 31). Il faut répondre à ces revendications par des mesures concrètes pour promouvoir les langues des signes et par des mesures visant l'égalité des personnes sourdes et malentendantes au niveau législatif. Le Conseil fédéral dit vouloir parvenir à «plus de visibilité et de pertinence» par le biais d'une

reconnaissance déclarative des langues des signes (p. 31 du rapport explicatif sur la révision de la LHand). Cela n'encourage pas réellement les langues des signes. Une simple allusion aux langues des signes dans le texte de loi ne leur apporte pas plus de visibilité. Seules des mesures concrètes d'encouragement linguistique peuvent aider la visibilité et la pertinence des langues des signes et apporter ainsi une reconnaissance des dommages causés par des décennies de répression de ces langues.

La nouvelle disposition relative à l'encouragement des langues des signes (art. 12c AP) n'apporte aucune amélioration nouvelle et contraignante. D'une part, cette disposition vise à soutenir l'encouragement des langues des signes à l'aide de subventions pour différents projets. Vu l'importance du grand besoin d'agir et la dimension globale de cette thématique, ce n'est pas une mesure efficace. Il est bien plus urgent de prendre des mesures structurelles d'encouragement qui ancrent l'encouragement des langues des signes de façon durable dans tous les domaines de la vie. D'autre part, l'art. 12c AP établit simplement que la Confédération et les cantons peuvent encourager l'utilisation des langues des signes suisses et de leurs expressions culturelles ainsi que la compréhension entre les personnes sourdes et entendantes. Cependant, la Confédération et les cantons sont légalement tenus par la constitution fédérale et la CDPH de prendre des mesures visant la reconnaissance et l'encouragement des langues des signes. C'est également l'avis du Conseil fédéral qui, dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand, affirme que l'art. 12c AP fixe un «mandat général» à la Confédération et aux cantons et que cette disposition établit leur obligation (p. 31). Avec la formulation potestative, l'art. 12c AP ne rend pas visible cette obligation qui doit être clairement exprimée dans le texte de loi.

La nouvelle formulation de l'art. 14a AP n'apporte pas non plus d'améliorations. Selon le rapport explicatif sur la révision de la LHand, le Conseil fédéral juge qu'une réécriture plus précise des différents objectifs d'encouragement n'est pas indiquée (p. 34). Cependant, la pratique a montré qu'une formulation ouverte des possibilités d'encouragement par la Confédération n'est pas suffisante et n'apporte pas de bénéfices concrets: le soutien de la Confédération, qui s'appuyait sur l'art. 14 al. 3 de la LHand avant révision, n'avait été jusqu'à présent pas pris en compte par les cantons ([p. 34 du rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes](#)). Cela se traduit également par le fait que les mesures de soutien en langue des signes doivent encore régulièrement être obtenues par voie juridique ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Pour faire émerger des améliorations concrètes et pousser la Confédération et les cantons à assumer effectivement leurs obligations, les différents objectifs d'encouragement doivent être indiqués concrètement dans la loi.

Encouragement de la reconnaissance de la langue des signes

L'avant-projet de révision de la LHand propose de retranscrire l'ancien art. 14 al. 3 de la LHand dans un nouvel art. 14a AP. Dans ses grandes lignes, le contenu de la disposition reste inchangé. Il est simplement précisé dans l'art. 14a al. 1 let. aAP (auparavant art. 14 al. 3 let. a de la LHand) que le domaine d'application englobe aussi la formation préscolaire. Il est également précisé dans le nouvel art. 14a al. 1 let. cAP (auparavant art. 14 al. 3 let. b de la LHand) que les mesures prises par des organisations à but non lucratif ayant pour objet l'encouragement des langues des signes suisses et leurs formes d'expressions culturelles peuvent également être encouragées. Enfin, l'avant-projet de révision prévoit de laisser l'art. 20 de la LHand inchangé dans son contenu.

Nous saluons la mention explicite des langues des signes suisses et de leurs formes d'expressions culturelles dans l'art 14a AP. Cependant, la nouvelle disposition n'apporte aucun changement au niveau du contenu. Il est indispensable que des mesures concrètes et

contraignantes soient prises au niveau de la Confédération et des cantons pour favoriser la reconnaissance et le développement des langues des signes com ris dans le cadre préscolaire et scolaire.

Motif

Dans le domaine de la petite enfance et à l'école, les langues ne sont pas seulement transmises et apprises, elles sont aussi activement vécues. Ce n'est que par cet échange et l'utilisation continue que la langue des signes peut être apprise, vécue et développée comme une langue vivante.

L'encouragement linguistique et culturel relève incontestablement des compétences de la Confédération. Cela se traduit d'une part par les dispositions d'encouragement existantes dans la loi sur l'encouragement des langues et de la culture ainsi que ses ordonnances. D'autre part, l'ancienne LHand contenait déjà des possibilités d'encouragement linguistique de la part de la Confédération (art. 14 de la LHand). La pratique a cependant montré que ces possibilités d'encouragement dans le domaine des langues des signes et de la culture associée n'ont pas eu les effets escomptés. La possibilité de la Confédération d'encourager la formation de personnes sourdes ou malentendantes (art. 14 al. 3 let. a de la LHand avant révision) n'a été appliquée par aucun canton, selon le rapport de postulat du Conseil fédéral sur la reconnaissance des langues des signes ([p. 34](#)). Ces expériences montrent que la simple référence aux possibilités de soutien de la Confédération ne suffit pas et n'apporte aucun encouragement linguistique et culturel concret des langues des signes et de la culture qui leur est associée.

Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral évoque lui aussi les lacunes actuelles et la nécessité d'agir dans le domaine de l'éducation bilingue (apprentissage parallèle de la langue des signes et de la langue orale) ([p. 34](#)). La langue n'étant pas un handicap, l'encouragement d'un apprentissage bilingue des langues nécessite une action coordonnée de la Confédération et des cantons afin de rendre la langue des signes et la culture sourde accessibles à l'apprentissage et à la découverte dans le cadre préscolaire, scolaire et professionnel.

Encouragement linguistique précoce

L'avant-projet de révision de la LHand ne prévoit aucune mesure contraignante afin d'améliorer l'encouragement linguistique précoce en langue des signes.

Le rapport de postulat du Conseil fédéral sur la reconnaissance des langues des signes montre un grand besoin d'agir dans le domaine de l'encouragement linguistique précoce en langue des signes. Il est donc difficile de comprendre pourquoi le Conseil fédéral ne prévoit pas de mesures contraignantes concernant les mesures d'encouragement linguistique bilingue précoce pour les enfants sourds et malentendants ainsi que leurs proches dans le cadre de la mise en œuvre de la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#).

Motif

90 à 95% des enfants sourds ont des parents entendants. Cela signifie que, sans mesures appropriées, ils n'ont pas accès à la langue des signes pendant les premières années de leur vie et sont donc touchés par de graves conséquences dues à la privation de langage. Il s'agit pourtant d'une période durant laquelle le développement linguistique d'un enfant est d'une importance capitale. Il est donc fondamental que les enfants sourds aient la possibilité de communiquer en langue des signes avec leur entourage proche dès la naissance. Cette forme de communication visuelle leur offre la

base d'une acquisition illimitée de leur langue première. La langue des signes permet aux enfants sourds de s'exprimer et d'interagir avec leur famille car le langage se fait de manière interactive: il est donc impératif que l'entourage proche ait également la possibilité d'apprendre la langue des signes. Cela permet aux parents et aux personnes proches de communiquer dès le début avec leurs enfants sourds ainsi que de soutenir leur développement cognitif, social et émotionnel.

L'accès précoce au langage, à la communication et à l'interaction est essentiel pour que les enfants sourds et malentendants ne développent pas de retard dans leur développement et qu'ils puissent mieux apprendre et utiliser la langue parlée de manière continue ([Fiche d'information sur la prise en charge bilingue précoce, Fondation Centre suisse de pédagogie spécialisée CSPS](#)). En effet, l'acquisition précoce des langues des signes favorise également l'acquisition de la langue orale. Et grâce à une prise en charge bilingue précoce, les enfants sourds parviennent plus facilement à s'intégrer dans la société des entendants. L'encouragement des langues des signes en tant que langues vivantes signifie donc aussi que, dans le cadre de l'apprentissage précoce du langage, il faut créer des possibilités qui permettent aux enfants sourds ou malentendants et à leurs proches d'apprendre, de vivre et de développer cette langue dès la naissance de l'enfant.

Comme le Conseil fédéral l'a montré dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, il y a un grand besoin d'agir dans le domaine de la prise en charge bilingue précoce en langue des signes. La Suisse est nettement en retard dans ce domaine par rapport à d'autres pays ([p. 35](#)). La nécessité d'un encouragement précoce bilingue en langue des signes et en langue orale pour les enfants sourds et la nécessité que les membres de la famille aient également la possibilité d'apprendre la langue des signes sont également soulignées par le Conseil fédéral dans son rapport du 29 juin 2022 sur l'encouragement linguistique précoce en Suisse ([L'encouragement précoce du langage en Suisse, rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 18.3834 Eymann du 25 septembre 2018, p. 1818](#)). Des mesures concrètes sont nécessaires pour créer une offre généralisée d'encouragement linguistique bilingue précoce pour les enfants sourds et malentendants ainsi que le financement de cours de langue des signes pour leurs parents et leurs proches afin de combler les lacunes mises en évidence par le Conseil fédéral dans son rapport concernant l'absence d'offre et son financement ([p. 18](#)). Cela se voit également dans la pratique où les mesures d'encouragement linguistique dans la petite enfance doivent souvent être obtenues par voie juridique ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Pour que l'encouragement linguistique bilingue précoce en langue des signes et en langue orale soit couronné de succès, il faut en outre que l'entourage proche des enfants sourds et malentendants ait accès à une offre de conseil neutre couvrant l'ensemble du territoire et portant sur le bilinguisme dans la petite enfance ([Fiche d'information sur la prise en charge bilingue précoce, Fondation Centre suisse de pédagogie curative et spécialisée CSPS](#)). Les lacunes de l'offre en matière d'encouragement linguistique précoce en langue des signes montrent que les offres de soutien proposées jusqu'à présent par la Confédération (art. 14 al. 3 let. A de la LHand) n'ont pas apporté les avantages escomptés.

Il est donc incompréhensible que la présente révision de la LHand ne prévoie pas de mesures contraignantes d'encouragement linguistique en faveur des langues des signes malgré la nécessité avérée d'agir. La Confédération doit assumer ses responsabilités dans le domaine de l'encouragement linguistique en coordination avec les cantons et veiller à ce que les enfants sourds et malentendants ainsi que leur entourage proche aient accès à la langue des signes dès le début et que des mesures standardisées soient garanties à cet égard. Ce n'est qu'ainsi que la langue des signes peut être apprise, vécue et développée en tant que langue vivante dès la petite enfance.

La langue des signes dans l'enseignement primaire

L'avant-projet de révision de la LHand ne prévoit aucune mesure contraignante visant à mettre en place une offre généralisée d'enseignement primaire bilingue en langue des signes et en langue orale pour les enfants sourds et malentendants.

Or c'est justement dans l'environnement scolaire que la langue est apprise vécue et développée de façon active. L'encouragement des langues des signes en tant que langues à part entière demande donc aussi la mise en place de mesures concrètes permettant l'apprentissage et l'utilisation des langues des signes à l'école primaire. C'est la seule manière de pouvoir développer les langues des signes comme des langues vivantes et les vivre véritablement.

Motif

L'école n'est pas seulement un lieu de transmission et d'apprentissage de la langue; c'est aussi un espace où la langue est vécue de façon active. Dans un contexte scolaire, les langues des signes sont préservées et développées comme des langues à part entière. Compte tenu de la longue répression des langues des signes, cet aspect revêt une importance toute particulière.

Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral fait allusion au manque fondamental d'une offre bilingue (langue des signes et langue orale) à l'école primaire (p. 34). La disposition actuelle de l'art. 20 al. 3 de la LHand, selon laquelle les cantons veillent à ce que «les enfants et les adolescents qui ont des difficultés de perception ou d'articulation ainsi que leur proche entourage puissent apprendre une technique de communication adaptée à ces difficultés» n'a montré aucun effet jusqu'à présent. La référence faite aux possibilités de soutien linguistique de la Confédération à l'art. 14 de la LHand n'a jamais été utilisée jusqu'à présent et n'a apporté aucune amélioration. Lors de la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU a également critiqué le manque d'enseignement bilingue en langue des signes et en langue orale en Suisse ([Observations finales n° 47b](#)). La nécessité d'agir pour l'apprentissage et l'utilisation des langues des signes en milieu scolaire est donc clairement démontrée.

Aujourd'hui déjà, la loi sur les langues contient des dispositions d'encouragement de la Confédération dans le domaine de l'enseignement primaire. L'art. 14a envisagé dans le cadre AP prévoit également le soutien de la Confédération dans le domaine de l'encouragement linguistique. Les compétences permettant un encouragement effectif des langues des signes dans le cadre de l'enseignement primaire reviennent donc incontestablement à la Confédération. Celle-ci doit honorer ses responsabilités et veiller, en collaboration avec les cantons, à ce que les langues des signes puissent être apprises, vécues et développées de façon active dans le cadre de l'enseignement primaire. À cette fin, la Confédération et les cantons doivent élaborer des normes minimales, des programmes scolaires et des supports d'apprentissage permettant un enseignement bilingue à tous les niveaux ainsi que des mécanismes de contrôle efficaces. Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral insiste par ailleurs sur le fait que, dans un contexte d'apprentissage, les enfants sourds et malentendants ont besoin d'être entourés d'une communauté linguistique comprenant des enfants du même âge et des enseignants compétents en langue des signes (p. 33). Étant donné que la langue ne peut être vécue que de manière interactive, il est essentiel que les enfants sourds ou malentendants puissent se forger une identité adaptée à leur âge par le contact avec d'autres enfants sourds et malentendants du même âge et des personnes compétentes en langue des signes pouvant leur servir de modèle.

Encouragement de la culture des sourds

L'avant-projet de révision de la LHand prévoit dans l'art. 12c AP que la Confédération et les cantons puissent encourager les différentes formes d'expression culturelle des langues des signes. En outre, le nouvel art. 14a al. 1 let. C AP (auparavant art. 14 al. 3 let. b de la LHand) précise la notion de soutien de la Confédération concernant les mesures d'encouragement linguistique prises par des organisations à but non lucratif en formulant explicitement l'idée que les mesures au profit des langues des signes suisses et leurs formes d'expression culturelle peuvent être encouragées.

Nous saluons le fait que le Conseil fédéral reconnaisse en principe les possibilités d'encouragement de la Confédération dans le domaine de la culture liée aux langues des signes. La disposition prévue dans l'art. 12C AP reste insuffisante malgré tout: l'encouragement effectif de la culture liée aux langues des signes nécessite des mesures d'encouragement culturel concrètes de la part de la Confédération avec un soutien purement facultatif quant aux mesures prises par des organisations à but non lucratif, la Confédération n'honore pas son obligation d'encourager activement la culture liée aux langues des signes

Motif

Au cours de la présentation du rapport des États parties concernant la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU a invité la Suisse à reconnaître l'identité culturelle et linguistique particulière des personnes sourdes, y compris des langues des signes et de la culture des sourds ([Observations finales n° 58 let. b](#)). Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral reconnaît également des lacunes dans l'encouragement et la visibilité des langues des signes en tant que langues à part entière ainsi que de la culture des sourds ([p. 48](#)). Il fait allusion au fait que les approches actuelles concernant la surdité et la langue des signes ne tiennent compte de la communauté sourde en tant que minorité linguistique et culturelle que de façon marginale ([p. 41](#)). Selon le Conseil fédéral, les mesures prises jusqu'à présent mettaient plus l'accent sur l'accès des personnes sourdes à la société entendante majoritaire que sur l'encouragement de la langue des signes et de la culture sourde en elles-mêmes et pour elles-mêmes. Le Conseil fédéral fait également remarquer que les instruments d'encouragement existants qui mettent l'accent sur la langue et la culture sont organisés de manière relativement peu spécifique et sont peu utilisés ([p. 41](#)). Pour un encouragement plus ciblé des langues des signes et de la culture qui leur est associée, le Conseil fédéral propose plusieurs mesures d'encouragement, par exemple des mesures d'encouragement et de visibilité des langues des signes en tant que langues à part entière ainsi que d'encouragement de la culture sourde, des mesures d'encouragement des cours de langues des signes pour les personnes sourdes et entendants, des mesures d'encouragement des traductions d'œuvres culturelles et scientifiques de la langue des signes en langue écrite ou orale et vice-versa ainsi que des aides financières à des organisations pour des traductions en langue des signes ([p. 48](#)). Selon le Conseil fédéral, cela «rendrait visible le fait que les personnes sourdes, en tant que minorité linguistique et culturelle, font partie de la société suisse» ([p. 48](#)).

Il est incompréhensible qu'aucune des mesures d'encouragement de la culture qui ont été proposées par le Conseil fédéral ne soit intégrée dans la présente révision de la LHand. La pratique a montré qu'un soutien purement facultatif aux mesures prises par des organisations à but non lucratif (art. 14 al. 3 let. b de la LHand) n'a pas permis à la culture liée aux langues des signes d'obtenir suffisamment de visibilité et d'encouragement. Il convient au contraire de mettre en place des dispositions contraignantes permettant aux personnes sourdes et malentendantes de vivre la langue des signes et d'entretenir, de préserver ainsi que de développer la culture qui lui est associée.

Encouragement des programmes télévisés en langues des signes

La présente révision de la LHand ne contient aucune disposition visant à encourager les langues des signes à la télévision, que ce soit dans la LHand elle-même ou par une modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) par une loi spéciale.

Pour encourager les langues des signes en tant que langues à part entière, il est indispensable de garantir une large offre de missions télévisées en langue des signes. La reconnaissance de la langue des signes doit donc s'accompagner d'une garantie de disponibilité ainsi que d'un développement obligatoire des missions en langues des signes.

Motif

En tant que langues vivantes à part entière, les langues des signes doivent également être représentées de manière adéquate à la télévision. L'un des principes centraux du service public en Suisse est que la télévision contribue à la diversité culturelle du pays et que les minorités soient protégées par une prise en considération adéquate des différentes communautés linguistiques et cultures. La concession SSR stipule expressément que la SSR doit encourager la compréhension, la cohésion et l'échange entre les communautés linguistiques et les cultures par l'ensemble de son offre journalistique. En conséquence, les langues des signes et la culture qui leur est associée doivent également être visibles et soutenues à la télévision. Les émissions télévisées en langue des signes permettent non seulement aux personnes sourdes d'avoir un accès bilingue à l'information et contribuent également de manière significative à l'encouragement de leurs compétences linguistiques et au renforcement de leur identité culturelle. En outre, les émissions en langue des signes contribuent à la préservation et au développement des langues des signes en les faisant entrer dans le quotidien des médias en tant que langues vivantes et dynamiques.

L'encouragement des langues des signes dans les émissions télévisées nécessite des garanties contraignantes de la part de la Confédération qui assurent que l'offre en langue des signes puisse être maintenue et développée de façon continue. Dans le cas contraire, la mise à disposition d'offres en langue des signes dépend des ressources financières de la SSR et est menacée au vu des développements actuels. L'initiative populaire déposée en été 2023 «200 francs, ça suffit! (initiative SSR)» demande une réduction de la redevance radio-télévision à 200,00 Fr. par foyer. La part de redevance de la SSR passerait ainsi de 1,25 milliard de francs aujourd'hui à environ 650 millions, ce qui aurait des conséquences importantes sur l'offre journalistique de la SSR. Le Conseil fédéral rejette l'initiative, mais il partage la volonté des initiateurs d'alléger la charge financière des ménages et de l'économie. Il propose donc, dans le cadre d'une consultation relative à la révision partielle de l'ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV) ouverte jusqu'au 1^{er} février 2024, de réduire progressivement la redevance radio et télévision. La proposition du Conseil fédéral entraînerait également d'importantes pertes financières pour la SSR, ce qui aurait des répercussions considérables sur le programme de la SSR. Il faudrait donc s'attendre à des réductions correspondantes de l'offre en langue des signes.

En outre, les diffuseurs télévisuels régionaux ne proposent pas d'offre en langue des signes et il n'existe aucune obligation correspondante. Il est essentiel que les diffuseurs télévisuels régionaux soient également tenus de proposer une offre en langue des signes. Afin de préserver et d'encourager les langues des signes, la Confédération doit participer financièrement aux coûts engendrés, tout comme elle soutient financièrement les mesures d'encouragement de la presse romanche (art. 22 al. 2 LLC).

III. Egalité par la reconnaissance des langues des signes

Avec la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral entend également mettre en œuvre la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#). L'avant-projet ne prévoit cependant pas de mesures d'égalité permettant d'améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes. En particulier, la présente révision de la LHand ne crée aucun droit légal à des interprètes en langue des signes.

La reconnaissance juridique des langues des signes est un prérequis indispensable pour améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes en Suisse. Interdire toute politique symbolique, la reconnaissance des langues des signes doit impérativement s'accompagner de mesures concrètes pour l'égalité des personnes sourdes et malentendantes. L'accès égalitaire au marché du travail au soins de santé aux services privés ou à la culture est possible pour les personnes sourdes et malentendantes uniquement grâce à l'intervention d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite. Il convient donc de créer des modèles de financement améliorés pour les interprètes et des droits juridiques correspondants au prestations d'interprétation que ce soit sur le lieu de travail l'hôpital ou lors d'un événement culturel. La nouvelle interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés et les employeurs n'apporte aucune amélioration pour les personnes sourdes ou malentendantes.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes subissent encore de nombreuses discriminations en Suisse ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral a reconnu la nécessité d'agir et a indiqué différentes mesures pour l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes. En conséquence, la [motion 22.3373 «Reconnaissance des langues des signes par une loi sur les langues des signes»](#) demande explicitement la création d'une loi fédérale ayant pour objectif l'égalité des personnes sourdes et malentendantes. Il est incompréhensible que le Conseil fédéral ne poursuive pas et n'ait pas mis en œuvre les approches proposées dans son rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes en vue de l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes dans la présente révision de la LHand. Il manque notamment des mesures pour améliorer les modèles de financement des interprètes en langue des signes et les droits juridiques correspondants (p. ex. dans les domaines de la santé ou de la politique). En effet, ce sont les interprètes en langue des signes qui sont au cœur des mesures d'égalité en faveur des personnes sourdes ou malentendantes. Ils leur permettent d'avoir un accès égalitaire au marché du travail, aux soins de santé, aux services privés ou à la culture. Par exemple, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes pour une consultation accessible à l'hôpital, pour participer à des réunions de travail ou pour assister à un événement culturel ou politique.

Le Conseil fédéral n'a pas l'intention, par la nouvelle interdiction de discrimination, d'obliger les prestataires de services privés et les employeurs à financer des interprètes en langue des signes. En raison de l'absence d'amélioration dans le domaine du financement des interprètes en langue des signes et en langue écrite, l'interdiction de discrimination prévue n'entraîne aucune amélioration de l'égalité des personnes sourdes et malentendantes.

Au contraire, il existe un risque de discrimination supplémentaire sur le marché du travail pour les personnes sourdes ou malentendantes: les employeurs pourraient être dissuadés par la charge financière des mesures d'adaptation ou par la menace d'une discrimination et d'amendes, ce qui

aurait un impact négatif sur le taux d'emploi des personnes sourdes et malentendantes. Il est donc fondamental que la Confédération soutienne l'égalité des personnes sourdes ou malentendantes par des mesures actives (p. ex. dans le domaine du financement des interprètes en langue des signes). À cet effet, des droits juridiques correspondants dans une loi spécifique sur la langue des signes, dans la LHand ou dans les lois spéciales correspondantes sont nécessaires. Comme indiqué dans le rapport explicatif de la présente révision de la LHand, l'analyse d'impact externe de la réglementation montre également que l'objectif visé (suppression des inégalités) ne peut être atteint qu'avec des mesures d'accompagnement telles que des mesures de soutien et de conseil (p. 36).

Accès aux prestations fournies par des particuliers

Avec la présente révision de la LHand, le Conseil fédéral a l'intention de mieux protéger les personnes en situation de handicap contre les discriminations dans l'accès aux prestations. À cette fin, il prévoit d'étendre l'interdiction de discrimination aux prestataires de services privés. Selon l'art. 6 al. 2 AP, les particuliers qui proposent des prestations au public doivent être tenus de prendre des mesures appropriées pour prévenir, éliminer ou réduire les inégalités qui frappent les personnes en situation de handicap. Dans le cadre de la présente révision de la LHand, il n'est pas prévu de procéder à des adaptations de la loi spéciale dans la LAI concernant le financement des prestations d'interprétation.

Il faut saluer le fait que le Conseil fédéral veuille, par la révision de la LHand, remplir son obligation découlant de la CDPH et obliger également les prestataires de services privés à rendre des mesures appropriées. L'interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés telle qu'elle est proposée n'apporte cependant aucune amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes car la vérification de la proportionnalité est défavorable aux personnes sourdes et malentendantes ou au financement des interprètes. Les personnes sourdes ou malentendantes sont ainsi systématiquement et structurellement désavantagées. Pour que l'accès aux services privés soit réellement amélioré pour les personnes sourdes et malentendantes la Condition doit articuler au moins les mesures d'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes, notamment dans le domaine du financement des interprètes en langue des signes et en langue écrite. Des garanties concrètes sont nécessaires à cet effet dans la LHand ou la LAI.

Motif

La CDPH oblige la Suisse à veiller à ce que les prestations accessibles au public qui sont proposées par des particuliers soient également adaptées aux besoins des personnes en situation de handicap (art. 9 de la CDPH). Lors de la vérification de la CDPH, le Comité de l'ONU s'est montré préoccupé par le manque d'accessibilité des services privés et a demandé à la Suisse de prendre des mesures adéquates ([Observations finales n° 19f](#)).

Pour rendre les services privés accessibles aux personnes sourdes et malentendantes, il est nécessaire de faire appel à des interprètes en langue des signes ou en langue écrite. Par rapport aux mesures d'adaptation qui n'impliquent qu'un coût d'acquisition unique (p. ex. une rampe pour fauteuil roulant), ces prestations sont nettement plus coûteuses car il s'agit d'une prestation qui revient régulièrement. Il ressort clairement du rapport explicatif sur la révision de la LHand que le Conseil fédéral entend par «mesures appropriées» uniquement des adaptations mineures qui entraînent des conséquences organisationnelles plutôt que financières. Parmi les éventuelles mesures d'adaptation pour les prestataires de services privés, le Conseil fédéral cite, par exemple, dans le rapport explicatif de la révision de la LHand la mise à disposition d'une paille ou la création d'un code QR (p. 23). Ces exemples montrent clairement que la nouvelle interdiction de discrimination n'apporte aucune

amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes qui dépendent notamment d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite en ce qui concerne l'égalité d'accès aux prestations et que les personnes sourdes ou malentendantes sont systématiquement et structurellement exclues des améliorations visées en matière d'accès aux services privés.

Un accès égalitaire aux services privés peut être assuré aux personnes sourdes ou malentendantes uniquement si la prise en charge des coûts des interprètes en langue des signes et d'autres moyens auxiliaires est garantie par le biais de droits juridiques concrets. Cela nécessite la participation de la Confédération au financement des interprètes en langue des signes. À cette fin, des garanties concrètes dans la LHand ou des adaptations de la loi spéciale concernant les modèles de financement des interprètes en langue des signes dans la LAI. Un accès égalitaire aux services privés pour les personnes sourdes ou malentendantes nécessite également une augmentation globale des moyens mis à la disposition des interprètes en langue des signes. Le Comité de l'ONU demande également à la Suisse de mettre à disposition des moyens suffisants pour le développement, l'encouragement et l'utilisation de formats de communication accessibles tels que la langue des signes ([Observations finales n° 42c](#)).

Les prestataires de services numériques doivent obligatoirement s'orienter vers la norme d'accessibilité eCH-0059 3.0 lors de la mise en œuvre de l'accessibilité dans le cadre de l'art. 6 al. 3 AP qui prévoit que les informations sur les domaines centraux de la vie et celles sur d'autres domaines de la vie soient mises à disposition sous forme de vidéos en langue des signes. Il faut saluer le fait que la LHand révisée ne prévoit plus seulement des droits à indemnisation en cas de discrimination par des prestataires de services privés, mais qu'il est également possible de faire valoir, par le biais d'une plainte, une cessation ou une élimination de l'inégalité.

Travail

Dans le rapport de postulat sur la reconnaissance des langues des signes, le Conseil fédéral montre que les personnes sourdes et malentendantes sont toujours confrontées à des obstacles sur le marché du travail ([p. 36](#)). L'étude de la Haute école de Lucerne sur la situation des personnes sourdes et malentendantes sur le marché du travail en Suisse illustre également ce point. Les discriminations à l'encontre des personnes sourdes et malentendantes sur le marché du travail restent nombreuses ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)).

1. Lieu de travail

L'art. 6a AP prévoit une interdiction de la discrimination dans les contrats de travail privés. Les employeurs seront désormais tenus de prendre des mesures appropriées pour prévenir les inégalités à l'encontre des personnes en situation de handicap. Il n'est pas prévu d'adapter les lois spéciales, notamment la LAI.

Il est positif que les personnes en situation de handicap soient mieux protégées contre les discriminations dans la vie professionnelle et que l'interdiction de discrimination pour les employeurs s'applique également à l'embauche, la formation initiale et continue ainsi qu'au licenciement, notamment la réglementation prévue pour les personnes sourdes et malentendantes n'apporte aucune amélioration sur le lieu de travail car la violation de la proportionnalité est défavorable aux personnes sourdes et malentendantes ou au financement des interprètes en langue des signes. Les personnes sourdes ou malentendantes sont ainsi systématiquement et structurellement désavantagées. L'égalité des personnes sourdes et malentendantes dans la vie professionnelle nécessite des mesures concrètes qui garantissent notamment le financement des interprètes en langue des signes sur le lieu de travail. Pour

cela la Condition doit rendre d'autres mesures et participer au coûts des mesures d'égalité pour les personnes sourdes et malentendantes

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes évoluent sur le premier marché du travail. Pour pouvoir participer à la vie active au même titre que les travailleurs entendants, ils ont besoin d'un interprète en langue des signes sur leur lieu de travail. Actuellement, les travailleurs sourds disposent d'environ dix heures d'interprétation par mois. Compte tenu des besoins croissants en matière de communication dans le cadre du bouleversement numérique du marché du travail, ce nombre d'heures est très limité. Si le montant maximal pris en charge par l'AI est dépassé, la personne sourde ou malentendante doit assumer elle-même les coûts parfois très élevés liés à son handicap sur son lieu de travail.

L'interdiction de discrimination proposée pour les employeurs privés à l'art. 6a AP ne clarifie pas le financement des interprètes en langue des signes sur le lieu de travail et va à l'encontre de la recommandation du Comité de l'ONU d'augmenter l'emploi des personnes en situation de handicap sur le premier marché du travail par des mesures politiques appropriées telles que des objectifs, des programmes de soutien et des incitations ([Observations finales n° 52c](#)). Il s'agit d'une législation purement symbolique car l'exigence de proportionnalité des mesures d'adaptation exclut structurellement et systématiquement les personnes sourdes et malentendantes des améliorations visées. Les prestations d'interprétation sont nettement plus coûteuses que les mesures d'adaptation qui n'impliquent qu'un coût d'acquisition unique (p. ex. une rampe pour fauteuil roulant) car il s'agit d'une prestation qui se répète régulièrement. Il ressort clairement du rapport explicatif sur la révision de la LHand que le Conseil fédéral entend par «mesures appropriées» uniquement les adaptations mineures qui entraînent des conséquences organisationnelles plutôt que financières. Dans le rapport explicatif sur la révision de la LHand, le Conseil fédéral cite par exemple l'aménagement des locaux, de l'outil de travail, du rythme de travail, du temps de travail, du lieu de travail, les adaptations du cahier des charges ou le transfert à un autre poste (p. 25). Ces exemples montrent clairement que la nouvelle interdiction de discrimination n'apporte aucune amélioration pour les personnes sourdes et malentendantes qui dépendent notamment d'interprètes en langue des signes ou en langue écrite pour obtenir l'égalité sur le lieu de travail.

En outre, le risque existe que les employeurs soient dissuadés par la charge financière élevée ou la menace de discrimination et d'amendes en l'absence d'un soutien financier de la part de la Confédération pour d'éventuelles mesures d'adaptation. Cela aurait un effet négatif sur le taux d'emploi des personnes sourdes et malentendantes et entraînerait des discriminations supplémentaires sur le marché du travail.

Selon le rapport explicatif de la révision de la LHand, la nouvelle interdiction de discrimination pour les employeurs privés signifie une «clarification de la protection qui découle déjà aujourd'hui des dispositions générales sur la protection de la personnalité» (p. 12). L'obligation de prendre des mesures d'aménagement raisonnables n'apporte donc pas une autre protection ni d'amélioration pour les personnes en situation de handicap. Comme le montre également l'analyse d'impact de la réglementation relative à la présente révision de la LHand, l'objectif visé (suppression des inégalités) ne peut être atteint que par des mesures d'accompagnement telles que des mesures de soutien et de conseil (p. 36 du rapport explicatif de la révision de la LHand). L'obligation prévue pour les employeurs privés de prendre des mesures d'adaptation est donc inapplicable et inefficace sans mesures de soutien de l'État. La Confédération doit assurer le financement des interprètes en langue des signes par des garanties correspondantes dans la LHand ou par des adaptations de la loi spéciale dans la LAI. Pour une amélioration durable de la situation, le mode de calcul des contributions financières

individuelles à disposition doit être révisé par l'AI. Le taux d'occupation doit notamment être inclus dans le calcul des moyens à disposition. Il n'est pas compréhensible qu'une personne travaillant à 100 % et une autre à 40 % disposent du même nombre d'heures d'interprétation. Par ailleurs, il est nécessaire de prévoir la possibilité de déposer des demandes pour cas de rigueur, tous les emplois ne nécessitant pas un effort de communication similaire. De manière générale, l'égalité effective entre les personnes sourdes et malentendantes nécessite une augmentation du montant annuel disponible pour les interprètes en langue des signes sur le lieu de travail.

Services de l'Etat information et communication

L'avant-projet regroupe à l'art. 14 AP l'obligation des autorités fédérales, déjà présente dans l'actuelle LHand, de rendre leurs informations et leurs prestations de services accessibles aux personnes en situation de handicap. Il s'agit seulement d'un réaménagement des droits existants (p. 32 du rapport explicatif de la révision de la LHand).

Globalement, un renforcement massif des informations en langue des signes est nécessaire pour les rendre accessibles aux personnes sourdes et malentendantes. Les mêmes obligations s'appliquent également aux autorités cantonales qui sont liées de la même manière à l'interdiction constitutionnelle de la discrimination et aux obligations de la CDH de l'OU. Dans le projet de révision de la LHand, le Conseil fédéral a omis de rendre cette obligation visible pour toutes les autorités. De plus, cette disposition n'a d'utilité que si l'on s'assure que toutes les unités administratives sont informées de leurs obligations.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes se heurtent encore souvent à des barrières lorsqu'elles sont en contact avec les autorités ([Rapport sur la discrimination 2023 de la Fédération suisse des sourds](#)). Malgré l'obligation faite depuis des années aux collectivités publiques de rendre les informations et les services accessibles, les informations accessibles en langue des signes font largement défaut. Il est donc nécessaire de mentionner explicitement les langues des signes dans l'art. 14 AP afin qu'il ressorte clairement et sans équivoque de l'article que les mesures de communication nécessaires comprennent également les traductions en langue des signes. Pour la mise en œuvre effective de cette obligation, des mesures concrètes supplémentaires doivent être prises. Dans l'ensemble, un développement massif des informations en langue des signes est nécessaire. La numérisation offre justement ici une grande chance pour l'accessibilité car de nombreuses informations étatiques peuvent être consultées en ligne et mises à disposition aisément sous forme de vidéos en langue des signes. Lors de la mise en œuvre de l'accessibilité, la Confédération et les cantons doivent obligatoirement s'orienter vers la norme d'accessibilité eCH-0059 3.0 qui prévoit que les informations sur les domaines centraux de la vie et les informations sur d'autres domaines de la vie soient mises à disposition sous forme de vidéos en langue des signes. Il s'agit notamment d'informations sur la vie et la santé, sur l'exercice des droits politiques et personnels, sur la prévention de la violence et de la santé, sur l'exercice de droits et d'obligations et sur des thèmes spécifiques aux groupes cibles (p. ex. sur l'égalité ou l'AI). À cet effet, il est nécessaire de créer un site Internet accessible mettant ces informations à disposition de manière transparente et centralisée et garantissant que les personnes sourdes et malentendantes ainsi que les acteurs impliqués (prestataires de soins, employeurs, etc.) soient informés et sensibilisés à leurs droits et obligations respectifs, notamment en ce qui concerne le financement d'interprètes en langue des signes. Pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent faire valoir leurs droits politiques, il est en outre nécessaire de mettre à disposition l'ensemble des documents de vote nationaux et cantonaux en langue des signes. Il en va de même pour les informations sur les questions de santé. Dans ce

domaine, il est essentiel que les personnes sourdes et malentendantes aient accès à des thèmes de santé importants, tels que la santé sexuelle ou la prévention du tabagisme, par le biais de campagnes d'information et de sensibilisation en langue des signes (comme cela a déjà été réalisé avec les informations relatives à la pandémie de COVID-19). Afin d'assurer le développement des informations en langue des signes, des compétences en langue des signes doivent être développées de façon continue au sein de l'administration fédérale, par exemple par la mise en place d'un service de traduction en langue des signes. L'accessibilité ne peut être mise en œuvre avec succès que si toute l'administration est informée de son obligation par le biais d'une campagne de sensibilisation.

Il en va de même pour les autorités cantonales: bien que l'interdiction de discrimination inscrite dans la Constitution et la CDPH (notamment les art. 9 et 21 de la CDPH) les obligent à rendre leurs informations et leurs services accessibles aux personnes sourdes ou malentendantes, cette obligation n'est souvent pas respectée dans la pratique. Les autorités cantonales ne sont pas suffisamment sensibilisées à l'obligation de fournir des informations en langue des signes ou de faire appel à des interprètes en langue des signes. L'obligation de fournir des informations et des services accessibles, notamment en langue des signes, doit être rendue visible dans la LHand, y compris pour les autorités cantonales (p. ex. par la formulation «toutes les autorités étatiques» ou «autorités fédérales et cantonales»).

Santé

1. Financement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé

La présente révision de la LHand ne prévoit pas de disposition explicite concernant la rémunération des interprètes en langue des signes dans le cadre des services de santé. Aucune modification spécifique de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) n'est prévue à ce sujet.

Les personnes malentendantes continuent à rencontrer des barrières d'accès aux services médicaux. En particulier, les obstacles à la communication empêchent les patients sourds et malentendants d'accéder aux soins sur un pied d'égalité. Ils sont dépendants des interprètes en langue des signes pour accéder aux services de santé. Pour cela, une base légale explicite est nécessaire au niveau fédéral afin de créer une obligation de remboursement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé, uniformément au niveau national ainsi que des directives claires pour les prestataires de services. L'interdiction de discrimination pour les prestataires de services privés telle qu'elle est prévue dans le Pro et du Conseil fédéral n'a porté sous cette forme aucune amélioration réelle pour les personnes malentendantes. Il en va de même pour l'accès aux services de santé.

Motif

Les personnes sourdes et malentendantes sont confrontées à d'importantes barrières de communication dans le domaine de la santé, ce qui les exclut de fait des prestations médicales de base. Une communication fonctionnelle et claire représente une condition impérative pour un traitement de qualité et un consentement éclairé. Pour garantir cela, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes en langue des signes, que ce soit lors d'exams, de thérapies ou en cas d'urgence.

Comme l'écrit également le Conseil fédéral dans son rapport sur la reconnaissance des langues des signes, le financement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé n'est pas réglé de manière claire et uniforme, tant au niveau national que cantonal, bien que l'utilité et la nécessité de services d'interprétation professionnels soient généralement reconnues (p. 39). L'obligation faite aux

prestataires de services privés de proposer leurs services sans discrimination et de prendre, à cet effet, des mesures d'adaptation raisonnables pour les personnes en situation de handicap ne résout pas le manque de clarté existant concernant le financement des interprètes en langue des signes dans le domaine de la santé car, selon le Conseil fédéral, les partenaires tarifaires doivent élaborer et garantir dès aujourd'hui une réglementation uniforme de la rémunération des prestations d'interprétation ([prise de position du Conseil fédéral du 06.09.2023 concernant la motion 23.3673](#)). La pratique montre toutefois clairement que les responsabilités en la matière ne sont pas claires dans le cadre du partenariat tarifaire et que cette approche n'a pas permis d'améliorer la situation. Le corps médical et les caisses d'assurance maladie ne se sentent responsables de la prise en charge des coûts des interprètes en langue des signes. Pour que le droit des personnes sourdes et malentendantes à un accès non discriminatoire aux services de santé puisse être garanti, il est nécessaire de clarifier en détail qui est responsable du financement des interprètes en langue des signes et pour quelles prestations.

La [motion 23.3673](#) adoptée par le Conseil des États le 26.09.2023 demande, à cet effet, la création d'une base légale afin de clarifier le remboursement des frais d'interprétation dans le domaine de la santé, de définir les principes de prise en charge des coûts et de développer des modèles appropriés avec les partenaires tarifaires pour assurer un remboursement uniforme. Afin d'améliorer l'égalité entre les personnes sourdes et malentendantes dans le domaine de la santé, ces exigences doivent déjà être prises en compte dans la présente révision de la LHand.

Politique

L'avant-projet de révision de la LHand ne contient aucune mesure visant à encourager la participation politique des personnes sourdes et malentendantes. Seule la loi sur les langues précise expressément que les membres de l'Assemblée fédérale peuvent également s'exprimer dans une langue des signes suisse (art. 8 al. 1bis de la LLC).

Les personnes sourdes ou malentendantes se heurtent à des obstacles considérables lors u elles souhaitent s engager en oliti ue ou aire valoir leurs droits oliti ues D une art il n e iste as de rise en charge garantie des rais our les restations d inter r tation lors d v nements ou d activit s oliti ues D autre art les d bats arlementaires ne sont as non plus accessibles aux personnes handicapées faute de sous-titrage et de traduction en langue des signes. Pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent participer à la vie oliti ue sur un ied d galit il est donc n cessaire de rendre des mesures concr tes en aveur de l galit ui garantissent le inancement d inter r tes en langue des signes ainsi ue le sous-titrage et la traduction de débats parlementaires.

Motif

Pour s'engager activement en politique, par exemple dans un parti ou une association, les personnes sourdes et malentendantes ont besoin d'interprètes en langue des signes. Toutefois, les bases légales en vigueur ne garantissent pas leur financement. Les personnes sourdes et malentendantes n'ont actuellement aucun droit légal à des prestations d'interprètes en langue des signes dans le domaine de la participation politique, ce qui rend impossible une participation politique sur un pied d'égalité et a pour conséquence que les personnes sourdes et malentendantes ne sont pas représentées de manière adéquate en politique et ne peuvent pas y participer activement. Ce manque de représentation et de participation est également problématique d'un point de vue démocratique. Il convient donc de créer un droit légal concret à la prise en charge des frais relatifs aux prestations d'interprétation pour la participation politique des personnes sourdes et malentendantes, que ce soit

pour l'engagement dans les partis et les associations politiques ou pour la participation à des manifestations et activités politiques. Pour cela, la Confédération et les cantons doivent mettre en place des mesures de soutien adéquates.

Il faut saluer l'adaptation prévue dans une loi spéciale de l'art. 8 al. 1bis de la loi sur les langues selon laquelle les députés de l'Assemblée fédérale qui utilisent une langue des signes dans leur vie quotidienne peuvent s'exprimer dans l'une des langues des signes suisses de leur choix lors des débats et des commissions.

Actuellement, les débats du Conseil national et du Conseil des États sont certes retransmis en direct sur Internet, mais ils ne sont pas accessibles aux personnes sourdes et malentendantes car ils ne sont ni sous-titrés ni traduits en langue des signes. L'initiative parlementaire 20.505 demande donc que l'accessibilité de la diffusion en direct des débats parlementaires au Conseil national et au Conseil des États soit garantie par la création de bases légales. Les personnes sourdes et malentendantes doivent ainsi pouvoir suivre les débats parlementaires grâce à des sous-titres et des traductions en langue des signes. Des obligations correspondantes doivent également être créées pour les parlements cantonaux. Il s'agit d'un prérequis indispensable pour que les personnes sourdes et malentendantes puissent participer à la vie politique sur un pied d'égalité. Conformément à l'initiative parlementaire 20.505, des mesures concrètes sont nécessaires pour assurer le sous-titrage et la traduction de la diffusion en direct des débats parlementaires au niveau fédéral et cantonal.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de notre prise de position.

Sincères salutations,



CELOTTI Monica
Présidente
Association Ecole d'Or

Per mail: ebgg @gs-edi.admin.ch (PDF und WORD-Datei)

Bern, anfangs April 2024
PS/PD

Teilrevision Behindertengleichstellungsgesetz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 hat Ihr Amtsvorgänger das rubrizierte Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Der Dachverband Freikirchen Schweiz (vormals VFG) ist ein nationaler Kirchenverband mit gegenwärtig 20 freikirchlichen Bewegungen aus der Deutschschweiz und dem Tessin, zu denen über 750 örtliche Kirchen mit ihren diakonischen Werken gehören. Nach Schätzungen machen die Evangelisch-Freikirchlichen 2,5-3,2% der Schweizer Bevölkerung aus

Dürfen wir Sie höflich bitten, unseren Dachverband in Zukunft in den offiziellen Verteiler aufzunehmen.

Neben der Schweizer Bischofskonferenz und der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz versteht sich Freikirchen.ch zusammen mit dem Réseau als dritte Kraft der christlichen Kirchen in der Schweiz und als Sprachrohr für die gemeinsamen Anliegen der Freikirchen. Das Nationale Forschungsprogramm "Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft" (NFP 58) hat 2008 für ein normales Wochenende in der Schweiz 690'000 Personen ermittelt, die an einem religiösen Ritual teilnehmen. 189'070 Personen (27.4%) machen das in einem freikirchlichen Gottesdienst (gegenüber 99'352 Personen (14.4%) in ev.-ref. Kirchen und 264'596 (38,4%) in katholischen Gemeinden.)

Freikirchen.ch debattiert sehr unterschiedliche Fragen. Wir begrenzen uns nicht nur auf kulturelle und religiöse Fragen. Für uns ist es von entscheidender Wichtigkeit, dass wir im 21. Jahrhundert in unserer Gesellschaft zu einem gelingenden Miteinander finden. Dazu möchten wir beitragen.

Unser Dachverband lehnt die geplanten Änderungen teilweise ab. Aus unserer Sicht müsste die Vorlage konkreter ausgestaltet und mit finanziellen Anreizen versehen werden..

Grundsätzlich begrüsst unser Dachverband die Bemühungen zur besseren Integration von Menschen mit Behinderungen.

Die geplante Vorgehensweise, das Ziel einzig mit neuen Rechtsansprüchen, bei deren Verletzung Sanktionen drohen, erreichen zu wollen, scheint uns nicht zielführend. Vielmehr

müssten für eine bessere Integration von Menschen mit Behinderung Anreize geschaffen werden. Aus unserer Sicht müsste dabei auch die IV einbezogen werden mit der Möglichkeit von Beratung und finanziellen Hilfen, weil die IV durch eine verbesserte Integration finanziell entlastet wird.

Die geplante Vorlage ist in ihren Auswirkungen sehr schwierig abzuschätzen, indem sie unbestimmte Rechtsbegriffe (angemessene Vorkehrungen, keine unzumutbare Belastung usw.) verwendet, deren Inhalt in Zukunft von den Gerichten festgelegt werden muss. Diese Problematik wird durch die vorgesehene Beweislastumkehr noch verschärft. Dazu kommt, dass dadurch auch die finanziellen Auswirkungen nicht abgeschätzt werden können, was die RFA ausdrücklich mit der Konzeption des Vorentwurfs begründet.

Die bisherige Anwendung des BehiG z.B. im öffentlichen Verkehr haben gezeigt, dass die finanziellen Auswirkungen massiv sind.

Die im erläuternden Bericht erwähnten Beispiele für den Anwendungsbereich des neuen Gesetzes sind zum Teil wenig erhellend (z.B. das zur Verfügung stellen von Strohhalmen: einerseits eine Selbstverständlichkeit, andererseits ist es der behinderten Person auch zumutbar, so etwas mitzuführen).

Selbstverständlich sollten bewusst bössartige Diskriminierungen (z.B. wird der Zugang zu einem Restaurant oder einem Luxusgeschäft verweigert, weil den anderen Kunden bzw. Gästen der Anblick nicht zumutbar ist) sanktioniert werden.

Gerade im Arbeitsbereich halten wir für ein gutes Zusammenarbeiten indirekten Zwang für eine schlechte Voraussetzung. Hier müsste mit Anreizen eine Win-Win-Situation geschaffen werden.

Im Dienstleistungssektor (Art.6) ist der Anwendungsbereich für uns unklar. Gemäss erläuterndem Bericht fallen religiöse Dienstleistungen nicht unter den Anwendungsbereich.

Wir befürworten die Anerkennung der schweizerischen Gebärdensprachen. Entgegen dem erläuternden Bericht dürfte dies allerdings mit gewissen Kostenfolgen für den Bund verbunden sein.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Kontaktpersonen:

- Michael Mutzner, Politischer Berater Dachverband Freikirchen Schweiz, michael.mutzner@christian-public-affairs.org

Freundliche Grüsse

Dachverband Freikirchen.ch



Peter Schneeberger, Präsident

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern
Per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Genossenschaft Fontana Passugg
Familienzentrum Planaterra / Haus B
Reichsgasse 25
CH-7000 Chur

info@fontanapassugg.ch

Chur, 02. April 2024

Vernehmlassung Revision BehiG

Vernehmlassungsantwort



FONTANA PASSUGG

<https://www.fontanapassugg.ch/startseite/>

Gehörlose, Schwerhörige und Ertaubte verwirklichten in der Schweiz gemeinsam mit Hörenden in einem grossartigen Selbsthilfeprojekt unter eindrücklichem persönlichen Einsatz und vielen Frondienststunden ihre Vision eines Bildungs- und Kulturhauses. Für 10'000 Gehörlose, 700'000 Schwerhörige und 3'000 Ertaubte entstand ein sehr beliebtes Begegnungs- und Bildungszentrum. Die angebotenen Kurse haben weiterbildenden Charakter, fördern aber auch ganz gezielt das Gemeinschaftserlebnis zwischen Gehörlosen, Hörbehinderten und Hörenden.

An den Generalversammlungen vom 1. Dezember 2012 und 13. April 2013 wurden für die Genossenschaft Fontana Passugg die Weichen neu gestellt. Der Fokus ihres Wirkens richtet sich nun auf die neu ins Leben gerufene Fachstelle FsB für bilinguale Bildung.

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen bedingt, anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der

Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht

Die Gebärdensprachen werden vom Bund in Art. 12b E-BehiG symbolisch anerkannt. Die Vorlage sieht jedoch keine konkreten Ansprüche und Massnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich verbessern.

Die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen ist ein Menschenrecht. Mit einer rein symbolischen Anerkennung der Gebärdensprachen ohne begleitende Schutz- und Fördermassnahmen sowie ohne konkrete, unmittelbar durchsetzbare Ansprüche, kommt die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen, insbesondere der Umsetzung der UNO-BRK und den Sustainable Development Goals (SDG, Agenda 2030), nicht nach.

Begründung

Als Vertragsstaat der UNO-BRK ist die Schweiz verpflichtet, zur deren Umsetzung innert nützlicher Frist gesetzgeberisch tätig zu werden. Gemäss Art. 30 UNO-BRK muss die Schweiz Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, garantieren.

Damit die Anerkennung der Gebärdensprachen nicht nur symbolisch bleibt, müssen mit der Anerkennung konkrete Massnahmen ergriffen und unter anderem folgende Verpflichtungen umgesetzt werden:

- Art. 9 BRK, wonach die Vertragsstaaten die Barrierefreiheit für gehörlose und hörbehinderte Menschen insbesondere auch durch professionelle Gebärdensprachdolmetschende sicherstellen müssen.
- Art. 21 UNO-BRK, welcher gehörlosen und hörbehinderten Menschen Anspruch auf Meinungsfreiheit und Zugang zu Information verleiht und zudem die Verpflichtung enthält, die Gebärdensprachen anzuerkennen und zu fördern.

- Art. 24 UNO-BRK, welcher die Verwirklichung eines inklusiven Bildungssystems gewährleistet. Dies beinhaltet explizit die Förderung des Erwerbs der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.
- Art. 27 UNO-BRK, welcher den Anspruch auf einen diskriminierungsfreien Zugang zur Arbeit verankert.

Im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens im Frühling 2022 kritisierte der UNO-Ausschuss die Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz deutlich. In seinen Handlungsempfehlungen, welche der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision weitgehend ignoriert, forderte der UNO-Ausschuss die Schweiz insbesondere dazu auf,

- die drei Schweizer Gebärdensprachen auf Bundes- und Kantonsebene rechtlich anzuerkennen, den Zugang zu und die Verwendung von Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen zu fördern, die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherzustellen und für eine enge Konsultation und Zusammenarbeit mit der Gehörlosengemeinschaft zu sorgen ([Concluding Observations Nr. 42a](#)),
- die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58b](#)),
- den Zugang zu gerichtlichen und administrativen Einrichtungen zu gewährleisten, unter anderem durch die Bereitstellung alternativer Kommunikationsmittel wie der Gebärdensprache ([Concluding Observations Nr. 28a](#)),
- ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache bereitzustellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)),

Der UNO-Ausschuss rügte die Schweiz ausserdem, dass zu wenig Ressourcen in den Regelschulen für eine inklusive Bildung eingesetzt werden, einschliesslich das Fehlen eines zweisprachigen Unterrichts in Gebärdensprache und der Mangel an Lehrkräften mit speziellen Qualifikationen für integrative Pädagogik ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)).

Auch andere internationale Abkommen, namentlich die Kinderrechtskonvention, sind betreffend die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung zu berücksichtigen. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 hat sich die Schweiz zudem zur Umsetzung der 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung gemäss Agenda 2030 verpflichtet. Konkret fordert Ziel 10 "Reduktion von Ungleichheiten", dass alle Menschen zu Selbstbestimmung befähigt und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion gefördert werden soll. Ausserdem soll die Chancengleichheit durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken gewährleistet werden. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur durch die Anerkennung und Stärkung der Rechte von Minderheiten, einschliesslich deren gleichberechtigten Zugang zu sämtlichen Lebensbereichen, erreicht werden.

Bund und Kantone müssen konkrete Massnahmen ergreifen, um die UNO-BRK - auch gemäss den Empfehlungen des UNO-Ausschusses - vollständig umzusetzen und die Ziele der Agenda 2030 konkret anzugehen. Um die konsequente Umsetzung der UNO-BRK sicherzustellen, ist zusätzlich die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erforderlich.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen

anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt (S. 48). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt (S. 48). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner

Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrüssen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosser Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt.

Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärdens- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit

häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärden- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des

Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke

von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache (S. 48). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" (S. 48).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und

Fernsehgebühren schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind

Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).

Zugang zu Dienstleistungen von Privaten

Mit der vorliegenden BehiG-Revision beabsichtigt der Bundesrat, Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen besser vor Diskriminierungen zu schützen. Dafür sieht er vor, das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter auszubauen. Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, sollen gemäss Art. 6 Abs. 2 E-BehiG zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern. Im Zuge der vorliegenden BehiG-Revision sind keine spezialgesetzlichen Anpassungen im IVG betreffend der Finanzierung von Dolmetschleistungen vorgesehen.

Es ist begrüssenswert, dass der Bundesrat mit der Revision des BehiG seiner Verpflichtung aus der UNO-BRK nachkommen und auch private Dienstleistungsanbieter zu angemessenen Vorkehrungen verpflichten will. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter führt in der vorgeschlagenen Form jedoch zu keiner Verbesserung für gehörlose und hörbehinderte Menschen, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Dolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Damit der Zugang zu privaten Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen tatsächlich verbessert wird, muss sich der Bund an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen, insbesondere im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden. Hierfür sind konkrete Garantien im BehiG oder IVG erforderlich.

Begründung

Die UNO-BRK verpflichtet die Schweiz, dafür zu sorgen, dass auch jene öffentlich zugänglichen Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, die von Privaten angeboten werden (Art. 9 UNO-BRK). Der UNO-Ausschuss zeigte sich anlässlich der UNO-BRK Überprüfung besorgt über die fehlende Zugänglichkeit zu privaten Dienstleistungsangeboten und forderte die Schweiz dazu auf, entsprechende Massnahmen zu ergreifen ([Concluding Observations Nr. 19 f.](#)).

Um private Dienstleistungen für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen, ist der Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden erforderlich. Diese sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als mögliche Anpassungsmassnahme für private Dienstleistungsanbieter nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision beispielsweise das Bereitstellen eines Strohhalms oder das Erstellen eines QR-Codes (S. 23). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung beim Zugang zu Dienstleistungen insbesondere auf Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt und Menschen mit einer Hörbehinderung von den angestrebten Verbesserungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen systematisch und strukturell ausgeschlossen werden.

Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen kann für Menschen mit einer Hörbehinderung nur sichergestellt werden, wenn die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetschenden und anderer Hilfsmittel mittels konkreter Rechtsansprüche garantiert ist. Dies erfordert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden. Dafür braucht es entweder konkrete Garantien im BehiG oder spezialgesetzliche Anpassungen der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden im IVG. Ein gleichberechtigter Zugang zu privaten Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung bedarf ausserdem insgesamt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel für Gebärdensprachdolmetschende. Auch der UNO-Ausschuss fordert die Schweiz dazu auf, ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate wie der Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen ([Concluding Observations Nr. 42c](#)).

Anbieter von digital angebotenen Dienstleistungen sollen sich bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im Rahmen von Art. 6 Abs. 3 E-BehiG verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren müssen, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Zu begrüssen ist, dass das revidierte BehiG bei Diskriminierungen durch private Dienstleister nicht mehr nur Entschädigungsansprüche vorsieht, sondern mit der Klage auch eine Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung geltend gemacht werden kann.

Arbeit

Der Bundesrat zeigt im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf, dass gehörlose und hörbehinderte Personen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin mit Hürden konfrontiert sind ([S. 36](#)). Auch die Studie der Hochschule Luzern zur Arbeitsmarktsituation von gehörlosen und hörbehinderten Personen in der Schweiz verdeutlicht dies. Nach wie vor gibt es zahlreiche Diskriminierungen von

gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)).

1. Arbeitsplatz

Art. 6a E-BehiG sieht ein Diskriminierungsverbot bei privaten Arbeitsverhältnissen vor. Neu sollen Arbeitgebende dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken. Nicht vorgesehen sind spezialgesetzliche Anpassungen, insbesondere im IVG.

Es ist begrüssenswert, dass Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben besser vor Diskriminierungen geschützt werden sollen und das Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende auch bei der Anstellung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Entlassung Anwendung finden soll. Dennoch führt die vorgesehene Regelung für gehörlose und hörbehinderte Menschen zu keiner Verbesserung am Arbeitsplatz, da die Verhältnismässigkeitsprüfung zu Ungunsten gehörloser und hörbehinderter Personen bzw. der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden ausfällt. Dadurch werden Menschen mit einer Hörbehinderung systematisch und strukturell benachteiligt. Die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Erwerbsleben erfordert konkrete Massnahmen, welche insbesondere die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz sicherstellen. Der Bund muss dafür weitergehende Massnahmen ergreifen und sich an den Kosten für Gleichstellungsmassnahmen für gehörlose und hörbehinderte Menschen beteiligen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen bewegen sich im ersten Arbeitsmarkt. Um gleichberechtigt mit hörenden Arbeitnehmenden am Erwerbsleben teilnehmen zu können, sind sie auf Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz angewiesen. Derzeit stehen gehörlosen Arbeitnehmenden rund zehn Stunden Dolmetschleistungen pro Monat zur Verfügung. Angesichts des wachsenden Kommunikationsbedarfs im digitalen Umbruch des Arbeitsmarktes ist diese Stundenanzahl sehr begrenzt. Wird der Höchstbetrag, der von der IV übernommen wird, überschritten, muss die gehörlose oder hörbehinderte Person, die teilweise sehr hohen behinderungsbedingten Kosten am Arbeitsplatz selbst tragen.

Das vorgeschlagene Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende in Art. 6a E-BehiG klärt die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden am Arbeitsplatz nicht und widerspricht der Empfehlung des UNO-Ausschusses, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt durch geeignete politische Massnahmen wie Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize zu erhöhen ([Concluding Observations Nr. 52 c](#)). Es handelt sich um eine rein symbolische Gesetzgebung, da das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von Anpassungsmassnahmen gehörlose und hörbehinderte Menschen von den angestrebten Verbesserungen strukturell und systematisch ausschliesst. Dolmetschdienstleistungen sind im Vergleich zu Anpassungsmassnahmen, welche lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (z.B. eine Rollstuhlrampe), deutlich kostspieliger, da es sich um eine regelmässig wiederkehrende Leistung handelt. Aus dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision geht deutlich hervor, dass der Bundesrat unter "angemessenen Vorkehrungen" nur geringfügige Anpassungen versteht, die eher organisatorische als finanzielle Folgen nach sich ziehen. Als Beispiele nennt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft oder das Versetzen in eine andere Position (S. 25). Die Beispiele machen deutlich, dass das neue Diskriminierungsverbot für gehörlose

und hörbehinderte Menschen, welche für die Gleichstellung am Arbeitsplatz insbesondere auf Gebärdens- oder Schriftdolmetschende angewiesen sind, keine Verbesserungen mit sich bringt.

Ausserdem besteht das Risiko, dass Arbeitgebende durch die hohe finanzielle Belastung bzw. die drohende Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, wenn eine finanzielle Unterstützung seitens des Bundes für mögliche Anpassungsmassnahmen fehlt. Dies würde einen negativen Effekt auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen mit sich bringen und zu zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt führen.

Das neue Diskriminierungsverbot für private Arbeitgebende bedeutet gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision eine "Verdeutlichung des Schutzes, der sich bereits heute aus den allgemeinen Bestimmungen zum Persönlichkeitsschutz ergibt" (S. 12). Die Verpflichtung zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen bringt daher keinen weitergehenden Schutz und keine Verbesserungen für Menschen mit einer Hörbehinderung. Wie auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur vorliegenden BehiG-Revision zeigt, kann das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur durch flankierende Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden (S. 36 erläuternder Bericht BehiG-Revision). Die vorgesehene Verpflichtung für private Arbeitgebende zur Ergreifung von Anpassungsmassnahmen ist somit ohne staatliche Unterstützungsmassnahmen nicht umsetzbar und wirkungslos. Der Bund muss die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden durch entsprechende Garantien im BehiG oder durch spezialgesetzliche Anpassungen im IVG sicherstellen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation muss die Berechnungspraxis der individuell zur Verfügung stehenden finanziellen Beiträge durch die IV revidiert werden. Besonders die Höhe des Arbeitspensums muss in die Berechnung der zur Verfügung stehenden Mittel miteinbezogen werden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass einer 100% und einer 40% arbeitenden Person gleich viele Dolmetschstunden zur Verfügung stehen. Zusätzlich braucht es die Möglichkeit von Härtefallgesuchen, da nicht jede Arbeitsstelle mit vergleichbarem Kommunikationsaufwand verbunden ist. Die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordert allgemein eine Erhöhung des jährlich zur Verfügung stehenden Betrags für Gebärdensprachdolmetschende am Arbeitsplatz.

Staatliche Dienstleistungen, Information und Kommunikation

Die Vorlage fasst die bereits im bisherigen BehiG bestehende Verpflichtung der Bundesbehörden, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung zugänglich zu machen, in Art.14 E-BehiG neu zusammen. Es handelt sich lediglich um eine Neuordnung bestehender Ansprüche (S. 32 erläuternder Bericht BehiG-Revision).

Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich, um diese für gehörlose und hörbehinderte Menschen zugänglich zu machen. Dieselben Verpflichtungen gelten auch für die kantonalen Behörden, welche in gleicher Weise an das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und die Verpflichtungen der UNO-BRK gebunden sind. Der Bundesrat hat es in der Vorlage zum revidierten BehiG verpasst, diese Verpflichtung für alle staatlichen Behörden sichtbar zu machen. Die Bestimmung hat zudem nur dann einen Nutzen, wenn sichergestellt wird, dass sämtliche Verwaltungseinheiten über ihre Verpflichtungen informiert sind.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen stossen beim Kontakt mit Behörden immer noch häufig auf Barrieren ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). Trotz der bereits seit Jahren bestehenden Verpflichtung des Gemeinwesens, Informationen und Dienstleistungen zugänglich zu gestalten, fehlt

es weitgehend an zugänglichen Informationen in Gebärdensprache. Es bedarf daher eine explizite Erwähnung der Gebärdensprachen in Art. 14 E-BehiG, damit aus dem Artikel eindeutig und unmissverständlich hervorgeht, dass unter die erforderlichen Kommunikationsmassnahmen auch Übersetzungen in Gebärdensprache fallen. Für die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung müssen zusätzlich konkrete Massnahmen ergriffen werden. Insgesamt ist ein massiver Ausbau der Informationen in Gebärdensprache erforderlich. Gerade die Digitalisierung bietet hier eine grosse Chance für die Barrierefreiheit, da viele staatliche Informationen online abrufbar sind und ohne Weiteres in Form von Videos in Gebärdensprachen zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Umsetzung der Barrierefreiheit sollen sich Bund und Kantone dabei verbindlich am Accessibility Standard eCH-0059 3.0 orientieren, welcher vorsieht, dass Informationen zu zentralen Lebensbereichen und Informationen zu weiteren Lebensbereichen in Form von Gebärdensprachvideos zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören Informationen zu Leben und Gesundheit, zur Wahrnehmung politischer und persönlicher Rechte, zu Gewalt- und Gesundheitsprävention, zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten und zu zielgruppenspezifischen Themen (z. B. zur Gleichstellung oder zur IV). Hierzu bedarf es der Schaffung einer barrierefreien Webseite, welche diese Informationen transparent und zentral zur Verfügung stellt und sicherstellt, dass gehörlose und hörbehinderte Personen sowie die involvierten Akteure (Gesundheitsdienstleister, Arbeitgebende etc.) über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden informiert und sensibilisiert sind. Damit gehörlose und hörbehinderte Personen ihre politischen Rechte wahrnehmen können, ist ausserdem die Bereitstellung sämtlicher nationaler und kantonaler Abstimmungsunterlagen in Gebärdensprache erforderlich. Gleiches gilt für Informationen zu gesundheitlichen Themen. Hier ist es zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen mittels Informations- und Aufklärungskampagnen in Gebärdensprache Zugang zu wichtigen gesundheitlichen Themen erhalten, beispielsweise zur sexuellen Gesundheit oder der Tabakprävention (wie dies mit Informationen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits umgesetzt wurde). Um den Ausbau von Informationen in Gebärdensprache zu gewährleisten, müssen innerhalb der Bundesverwaltung kontinuierlich Kompetenzen in Gebärdensprache aufgebaut werden, beispielsweise durch den Aufbau eines Übersetzungsdienstes für Gebärdensprache. Die Barrierefreiheit kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn die gesamte Verwaltung mittels einer Sensibilisierungskampagne über ihre Verpflichtung informiert ist.

Gleiches gilt für die kantonalen Behörden: Obwohl diese durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die UNO-BRK (insbesondere Art. 9 und 21 UNO-BRK) dazu verpflichtet sind, ihre Informationen und Dienstleistungen für Menschen mit einer Hörbehinderung zugänglich zu gestalten, wird dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt. Die kantonalen Behörden sind betreffend die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen in Gebärdensprachen oder dem Aufbieten von Gebärdensprachdolmetschenden unzureichend sensibilisiert. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von zugänglichen Informationen und Dienstleistungen, insbesondere in Gebärdensprache, muss im BehiG auch für die kantonalen Behörden sichtbar gemacht werden (zum Beispiel durch die Formulierung "alle staatlichen Behörden" oder "Behörden des Bundes und der Kantone").

Gesundheit

1. Finanzierung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine ausdrückliche Bestimmung betreffend die Vergütung von Gebärdensprachdolmetschenden bei Gesundheitsdienstleistungen vor. Es sind diesbezüglich auch keine spezialgesetzlichen Änderungen im Krankenversicherungsgesetz (KVG) vorgesehen.

Menschen mit Hörbehinderungen sehen sich beim Zugang zu medizinischen Dienstleistungen weiterhin mit Zugangsbarrieren konfrontiert. Insbesondere Kommunikationsbarrieren verunmöglichen gehörlosen und schwerhörigen Patientinnen und Patienten einen gleichberechtigten Zugang. Sie sind beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Hierfür bedarf es einer expliziten gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, um eine national einheitliche Vergütungspflicht für Dolmetschkosten im Gesundheitswesen sowie klare Vorgaben für Leistungserbringende zu schaffen. Das Diskriminierungsverbot für private Dienstleistungsanbieter, wie es in der Vorlage des Bundesrates vorgesehen ist, bringt in dieser Form für Menschen mit einer Hörbehinderung keine tatsächlichen Verbesserungen. Dies gilt auch für den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen sind im Gesundheitsbereich mit erheblichen Kommunikationsbarrieren konfrontiert und damit faktisch von grundlegenden medizinischen Leistungen ausgeschlossen. Eine funktionierende und klare Kommunikation ist eine zwingende Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Behandlung und eine informierte Einwilligung. Um dies zu gewährleisten, sind gehörlose und hörbehinderte Personen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen, sei dies bei Untersuchungen, Therapien oder in Notfällen.

Wie auch der Bundesrat in seinem Bericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen schreibt, ist die Finanzierung der Dolmetschkosten im Gesundheitsbereich national als auch kantonal weder eindeutig noch einheitlich geregelt, obwohl Nutzen und Notwendigkeit professioneller Dolmetschleistungen allgemein anerkannt sind ([S. 39](#)). Die Verpflichtung, dass private Dienstleister ihre Dienstleistungen diskriminierungsfrei anbieten und hierfür angemessener Anpassungsmassnahmen für Menschen mit Behinderungen vornehmen müssen, löst die bestehende Unklarheit bei der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden im Gesundheitsbereich nicht, denn bereits heute müssen die Tarifpartner gemäss Bundesrat eine einheitliche Regelung der Vergütung von Dolmetschleistungen erarbeiten und sicherstellen ([Stellungnahme des Bundesrats vom 06.09.2023 betreffend der Motion 23.3673](#)). Die Praxis zeigt allerdings deutlich, dass die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Tarifpartnerschaft unklar sind und dieser Ansatz zu keiner Verbesserung der Situation geführt hat. Weder die Ärzteschaft noch die Krankenkassen sehen sich in der Verantwortung, die Kosten für Gebärdensprachdolmetschende zu übernehmen. Damit der Anspruch von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen garantiert werden kann, braucht es eine detaillierte Klärung, wer bei welchen Leistungen für die Finanzierung der Gebärdensprachdolmetschenden zuständig ist.

Die vom Ständerat am 26.09.2023 angenommene [Motion 23.3673](#) fordert hierfür die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Vergütung von Dolmetschkosten im Gesundheitswesen zu klären, Grundsätze der Kostenübernahme zu definieren und mit den Tarifpartnern geeignete Modelle zu entwickeln, um die Vergütung einheitlich sicherzustellen. Um die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen im Gesundheitsbereich zu verbessern, müssen diese Forderungen bereits in der vorliegenden BehiG-Revision berücksichtigt werden.

Politik

Die Vorlage zum revidierten BehiG enthält keine Massnahmen zur Förderung der politischen Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Einzig im Sprachengesetz wird

ausdrücklich präzisiert, dass sich die Mitglieder der Bundesversammlung auch in einer schweizerischen Gebärdensprache äussern können (Art. 8 Abs. 1bis SpG).

Menschen mit einer Hörbehinderung stossen auf erhebliche Barrieren, wenn sie sich politisch engagieren oder ihre politischen Rechte wahrnehmen möchten. Einerseits fehlt es an einer garantierten Kostenübernahme für Dolmetschleistungen bei politischen Veranstaltungen oder Aktivitäten. Andererseits sind auch parlamentarische Debatten mangels Untertitelung und Übersetzung in Gebärdensprache nicht barrierefrei zugänglich. Für eine gleichberechtigte politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Personen sind daher konkrete Gleichstellungsmassnahmen erforderlich, welche die Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden und die Untertitelung sowie Übersetzung von parlamentarischen Debatten sicherstellen.

Begründung

Um sich aktiv politisch zu engagieren, beispielsweise in einer Partei oder einem Verein, sind gehörlose und hörbehinderte Menschen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen ist deren Finanzierung jedoch nicht gewährleistet. Menschen mit einer Hörbehinderung haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Leistungen von Gebärdensprachdolmetschenden im Bereich der politischen Partizipation. Dies verunmöglicht eine gleichberechtigte politische Teilhabe und führt dazu, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Politik nicht angemessen vertreten sind und sich nicht aktiv beteiligen können. Diese mangelnde Repräsentation und Teilhabe sind auch aus demokratischer Sicht problematisch. Es muss daher ein konkreter Rechtsanspruch auf die Kostenübernahme von Dolmetschleistungen für die politische Partizipation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden, sei dies für das Engagement in Parteien und politischen Vereinen oder für die Teilnahme an politischen Veranstaltungen und Aktivitäten. Hierfür müssen Bund und Kantone entsprechende Unterstützungsmassnahmen bereitstellen.

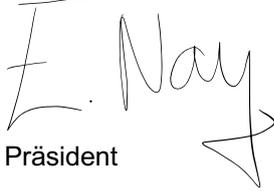
Begrüssenswert ist die geplante spezialgesetzliche Anpassung von Art. 8 Abs. 1bis des Sprachengesetzes, wonach sich Ratsmitglieder der Bundesversammlung, die im Alltag eine Gebärdensprache verwenden, in den Beratungen und Kommissionen in einer der schweizerischen Gebärdensprachen ihrer Wahl äussern können.

Die Debatten im National- und Ständerat werden derzeit zwar live im Internet übertragen, sind aber für gehörlose und schwerhörige Menschen nicht zugänglich, da sie weder untertitelt noch in Gebärdensprache übersetzt werden. Die Parlamentarische Initiative 20.505 fordert daher, dass die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten im National- und Ständerat mittels der Schaffung rechtlicher Grundlagen gewährleistet wird. Dadurch sollen gehörlose und hörbehinderte Menschen die Parlamentsdebatten mittels Untertitel und Gebärdensprachübersetzungen mitverfolgen können. Entsprechende Verpflichtungen sind auch für kantonale Parlamente zu schaffen. Dies stellt eine unabdingbare Voraussetzung dar, damit Menschen mit einer Hörbehinderung gleichberechtigt am politischen Leben teilhaben können. Es bedarf entsprechend der Parlamentarischen Initiative 20.505 konkrete Massnahmen, welche die Untertitelung und Übersetzung des Live-Streams der Parlamentsdebatten auf eidgenössischer und kantonaler Ebene sicherstellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Nay Emanuel

A handwritten signature in black ink that reads "E. Nay". The signature is written in a cursive style with a large, stylized 'E' and a long, sweeping tail on the 'y'.

Präsident

Genossenschaft Fontana Passugg

Familienzentrum Planaterra / Haus B

Reichsgasse 25

CH-7000 Chur

info@fontanapassugg.ch

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 27. März 2024

Vernehmlassung Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Als nationaler Unternehmerverband äussert sich HotellerieSuisse im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (nachfolgend BehiG). Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

I Grundsätzliches

HotellerieSuisse ist der Verband der innovativen und nachhaltigen Beherbergungsbetriebe. Ein diskriminierungsfreier Umgang mit Menschen mit einer Beeinträchtigung gehört zu unseren Werten. Die Branche setzt sich aktiv für Barrierefreiheit ein. So ist HotellerieSuisse bspw. Mitglied des Fördervereins «[Barrierefreie Schweiz](#)», der etwa die [Initiative OK:GO](#) ins Leben gerufen hat. Zudem haben Mitgliederbetriebe die Möglichkeit, sich anhand der Kriterien von Pro Infirmis überprüfen zu lassen.

Das Anliegen der Revision ist grundsätzlich begrüssenswert. Es ist richtig und wichtig, Menschen mit Behinderungen die gleichen Chancen zu bieten, am Erwerbsleben teilzunehmen. Die vorgesehenen Änderungen führen allerdings zu einer Überregulierung, was der Verband klar ablehnt. Das Arbeitsrecht schützt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bereits durch die Fürsorgepflicht, das Verbot der rechtsmissbräuchlichen Kündigung und bestehende Diskriminierungsverbote.

II Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 3 Bst. g Geltungsbereich (neu)

Das BehiG soll auf alle Arbeitsverhältnisse angewendet werden, sowohl privat- als auch auf öffentlich-rechtlicher Art. Die vorgesehenen Regulierungen schiessen dabei teilweise über das Ziel hinaus und führen zu einer Überregulierung.

Art. 6 Dienstleistungen Privater

Art. 6 betrifft Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten. Betroffen sind daher auch Beherbergungsbetriebe und Restaurants. Private müssen unter anderem angemessene Vorkehrungen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Der Artikel ist sehr offen formuliert. Das lässt grundsätzlich Spielraum für geforderte Massnahmen, welche die Betriebe nicht – oder nur mit hohem finanziellem Aufwand – umsetzen können. Obwohl der erläuternde Bericht Beispiele enthält, dürfte es in der Praxis schwierig sein zu eruieren, was noch als «angemessene» Massnahme gilt, um Diskriminierung zu verhindern. Die Gegebenheiten der Branche und der Betriebe müssen dabei grundsätzlich berücksichtigt werden und es muss im Einzelfall geprüft werden, was für einen Betrieb zumutbar und angemessen ist. Dem erläuternden Bericht kann entnommen werden, dass der Vorentwurf für private Unternehmen zu keinen zusätzlichen baulichen Auflagen führt. Dies ist zu begrüssen. Denn viele Betriebe haben alte bis sehr alte Gebäude, die sich kaum in einem angemessenen Kosten/Nutzverhältnis barrierefrei umbauen lassen. Eine besondere Herausforderung ist die Auslegung der Verhältnismässigkeit. Es stellt sich die Frage der Abwägung der verschiedenen Interessen im Geltungsbereich des BehiG. Bei der Umsetzung der Bestimmungen ist deshalb dem Prinzip der Verhältnismässigkeit zwingend Rechnung zu tragen.

Art. 6a Arbeitsverhältnisse (neu)

Eine gesetzgeberische Anpassung im Recht, die auch private Arbeitgeber ausdrücklich zu weitergehenden Massnahmen verpflichtet, muss die Privatautonomie bzw. Vertragsfreiheit der Unternehmen berücksichtigen. Das ist im schweizerischen Recht verbindlich verankert. Daher wäre in jedem Einzelfall abzuwägen, ob beispielweise wirtschaftliche Interessen über die Interessen von Arbeitnehmer:innen mit Behinderungen gestellt werden können. Dabei ist auch auf die Finanzkraft eines Betriebes abzustellen. Der neue Art. 6a des BehiG verbietet die Diskriminierung aufgrund einer Behinderung durch sämtliche Arbeitgeber:innen. Erfasst werden neu direkte und indirekte Diskriminierungen. Das Diskriminierungsverbot soll in allen Phasen und Aspekten des Arbeitsverhältnisses gelten. Die Verpflichtung, angemessene Vorkehrungen zu treffen und der damit verbundene Aufwand (u. a. bezüglich der Kosten oder der Wirtschaftlichkeit) muss für die Betriebe zumutbar sein und es ist im Einzelfall abzuwägen, was als angemessen gilt. Solche Anpassungen können nach Erläuterungsbericht etwa die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, des Arbeitsgeräts oder des Arbeitsrhythmus betreffen oder die Arbeitszeit, den Arbeitsort, Anpassungen am Pflichtenheft, Aus- und Weiterbildungsmassnahmen sowie das Versetzen in eine andere Position. In der Praxis wirft eine solche Regelung unzählige ungeklärte Fragen und Abgrenzungsschwierigkeiten auf. Es ist für die Branche schwierig abzuschätzen, welche Konsequenzen diese Bestimmung letztendlich haben wird. Das führt zu einer grossen Rechtsunsicherheit.

Art. 9a Verfahren bei Arbeitsverhältnissen (neu)

Art. 9a eröffnet die Möglichkeit, eine schriftliche Begründung zu verlangen, wenn jemand auf Grund seiner Behinderung eine Diskriminierung geltend macht, weil seine Bewerbung für eine Anstellung wegen seiner Behinderung nicht berücksichtigt wurde. Der Verband bezweifelt, dass die Pflicht zur schriftlichen Begründung einer Nichtanstellung die Integration in den Arbeitsmarkt fördert oder gar in einer gerichtlichen Auseinandersetzung tauglich ist, eine allfällige Diskriminierung zu beweisen. Für die Arbeitgeber hingegen stellt sie einen unverhältnismässigen Aufwand dar. In der Schweiz herrscht im Rahmen des gesetzlich Zulässigen sowohl Anstellungs- wie auch Kündigungsfreiheit, die bereits im geltenden Recht ihre Grenzen beim Diskriminierungsverbot findet. Eine weitere Regulierung ist nicht nötig und geht zu weit. HotellerieSuisse beantragt daher die Streichung des Art. 9a Abs. 1.

Art.9b Beweislast erleichterung (neu)

Macht jemand eine Diskriminierung geltend, unterliegt diese Person einer Beweislast erleichterung. Eine Diskriminierung muss lediglich glaubhaft gemacht werden. Das heisst, die klagende Partei hat Indizien vorzulegen. Der erläuternde Bericht sieht als Beispiel vor, dass im Fall einer Benachteiligung der «Nachweis» einer Behinderung, insbesondere durch ärztliche Atteste oder Arztzeugnisse genügen. Als

Begründung für die Beweislast erleichterung wird angeführt, dass sich die Beweismittel in den Händen des Arbeitgebers befinden. Diese Aussage ist pauschal und stimmt nur bedingt. Es ist nicht nachvollziehbar, warum dies zu einer Beweislast erleichterung führen soll. Das Ziel wäre wohl, dass Diskriminierungen durch Unternehmen einfacher nachzuweisen wären. Es besteht zudem die nicht zu unterschätzende Gefahr, dass Betriebe ungerechtfertigt wegen Diskriminierung verurteilt werden können. HotellerieSuisse beantragt daher die Streichung des Artikels.

12a Angemessene Vorkehrungen (neu)

Im neuen Art. 12a BehiG werden Kriterien festgehalten, welche im Falle eines Rechtsstreits zu berücksichtigen sind. So betrifft der neue Art. 12a die Prüfung der Verhältnismässigkeit in Bezug auf angemessene Vorkehrungen. Es werden drei Kriterien aufgezählt:

- Die Grösse und die finanziellen Möglichkeiten des Unternehmens;
- das Vorhandensein einer Ersatzlösung, die geeignet ist, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen; und
- die Beeinträchtigung der Rechte und Freiheiten Dritter, insbesondere der anderen Arbeitnehmer:innen.

Die aufgezählten Kriterien sind nicht kumulativ und nicht abschliessend. Der zuständigen Behörde steht es frei, weitere Kriterien vorzusehen, die in einer konkreten Situation gegeneinander abzuwägen sind. Es ist für unsere Branche, die eine grosse Heterogenität aufweist, nicht abschätzbar, zu welchen Konsequenzen die neuen Regulierungen führen. Insbesondere die finanziellen Möglichkeiten der Betriebe müssen zwingend als Richtgrösse berücksichtigt werden. Die Beherbergungsbranche ist durch KMU geprägt, welche nicht über dieselben Möglichkeiten und finanziellen Mittel verfügen wie Grosskonzerne. Von einem kleinen Gastro- oder Beherbergungsbetrieb können nicht im gleichen Umfang weitgehende Massnahmen verlangt werden.

Ganz grundsätzlich ist zu bemerken, dass die Wirksamkeit eines Gesetzes weniger über die Durchsetzung von Rechtsansprüchen geschehen sollte und allfällige Konflikte aussergerichtlich gelöst werden sollten. HotellerieSuisse fordert zudem, dass das Prinzip der Verhältnismässigkeit auch hinsichtlich der Höhe der Sanktionen greifen muss und die Rechtsfolgen hinsichtlich Art und Höhe im Einzelfall zu entscheiden sind.

III Über HotellerieSuisse

HotellerieSuisse ist das Kompetenzzentrum für die Schweizer Beherbergungsbranche und vertritt als Unternehmervverband die Interessen der innovativen und nachhaltigen Beherbergungsbetriebe der Schweiz. Die von HotellerieSuisse klassierten Betriebe repräsentieren rund zwei Drittel der Schweizer Hotelbetten und generieren über drei Viertel aller Logiernächte. Seit 1882 steht HotellerieSuisse gemeinsam mit seinen heute über 3'000 Mitgliedern, davon über 2'000 Hotelbetriebe, für eine qualitätsbewusste und vorausschauende Schweizer Beherbergungswirtschaft.

Wir danken für die Kenntnisnahme unserer Position und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
HotellerieSuisse



Claude Meier
Direktor



Nicole Brändle Schlegel
Leiterin Arbeit, Bildung, Politik

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

Karoline Sammann, Prof.
Institut für Sprache und Kommunikation

T +41 44 317 11 09
karoline.sammann@hfh.ch

Zürich, 10. März 2024 / saa

Vernehmlassungsantwort Revision BehiG

Sehr geehrte Damen und Herren

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für den Vorentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Karoline Sammann, Prof.
Leiterin Institut für Sprache und Kommunikation
Mitglied Hochschulleitung



Tobias Haug, Prof. Dr.
Institut für Sprache und Kommunikation

I. Allgemeine Bemerkungen

Erfordernis eines Gebärdensprachengesetzes

Der Gesetzesentwurf zur Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) sieht vor, die drei Schweizer Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG anzuerkennen. Der Bundesrat beabsichtigt damit, die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umzusetzen.

Die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich unterstützt die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen und sieht diese als unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern und ihre Rechte zu garantieren. Aus sprachwissenschaftlicher Sicht sind Gebärdensprachen vollwertige Sprachen. Der Zugang zu Sprachen ist die Voraussetzung dafür, dass Menschen sich entwickeln können und schulisch sowie gesellschaftlich partizipieren können. Das BehiG bietet dafür jedoch nicht den geeigneten Rahmen, denn Sprachen sind keine Behinderung. Um der Bedeutung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen gerecht zu werden und die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich zu verbessern, muss die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) konsequent umgesetzt werden und entsprechend ein Bundesgesetz zur Anerkennung und Förderung der drei Schweizer Gebärdensprachen sowie zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen geschaffen werden. Durch die Anerkennung der Gebärdensprachen im BehiG missachtet der Bundesrat den Willen des Parlaments.

Begründung

Die drei Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), die Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) sind eigenständige Sprachen, welche sich wie gesprochene Sprachen innerhalb einer regionalen Sprachgemeinschaft entwickelten. Sie sind untrennbar mit der kulturellen Identität der Schweizer Gehörlosengemeinschaft verbunden, einer aus rund 20'000 – 30'000 gehörlosen Menschen bestehenden sprachlich-kulturellen Minderheit. Das macht die Gebärdensprachen einzigartig: Blinde Menschen definieren sich beispielsweise nicht über die Brailleschrift, welche ein Hilfsmittel ist, um die Schrift lesen zu können. Das ist bei den Gebärdensprachen anders: Sie sind für die Kommunikation unter Gehörlosen und mit Hörenden unverzichtbar und prägen gleichzeitig die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur.

Die Vision der Behindertenpolitik 2023–2026 des Bundesrates ist eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen gleichgestellt und selbstbestimmt am öffentlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Die interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich unterstützt eine vollumfängliche Inklusion von gehörlosen und hörbehinderten Menschen und weist darauf hin anzuerkennen, dass sich die Gehörlosengemeinschaft durch eine eigene Sprache und Kultur auszeichnet. Dies hat vor dem Hintergrund der jahrelangen Unterdrückung der Gebärdensprachen, wodurch gehörlose Menschen in der Schweiz nicht nur ihrer Sprache, sondern auch ihrer Identität beraubt wurden, eine besondere Relevanz. Die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich verweist darauf, dass Sprachdeprivation und deren Konsequenzen für die kindliche Entwicklung heutzutage nicht mehr zu dulden sind. Auch der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz im Zuge des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK im Frühling 2022 dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich der Gebärdensprachen und der Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 41 und Nr. 58 b](#)).

Der Bundesrat zeigte in seinem in Erfüllung der [Postulate 19.3668 Rytz, 19.3670 Lohr, 19.3672 Romano und 19.3684 Reynard vom 19. Juni 2019 erstellten Bericht zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen](#) auf, wie grundlegend die Anerkennung und die Förderung der Gebärdensprachen für die tatsächliche Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz sind. [Der Bericht](#) macht deutlich, dass gehörlose und hörbehinderte Menschen in der Schweiz beim Zugang zu Dienstleistungen und staatlicher Kommunikation, dem Arbeitsmarkt, der Gesundheitsversorgung sowie beim Zugang zu Kultur Benachteiligungen erfahren. Neben dem Erfordernis von gleichstellungsrechtlichen Massnahmen sieht der Bundesrat insbesondere auch Handlungsbedarf bei der Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache, namentlich betreffend die Förderung von Fachkräften in Gebärdensprache, dem Spracherwerb, der Kulturförderung sowie bezüglich der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserten statistischen Erhebungen. Die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich bietet mit dem Bachelor-Studium "Gebärdensprachdolmetschen" und Weiterbildungsangeboten wie einem CAS-"Gebärdensprachübersetzen" konkrete Massnahmen an, um dem wachsenden Bedarf an Dolmetschleistungen Hand zu bieten. Dennoch sei darauf verwiesen, dass der Bedarf grösser ist und gehörlose Personen bisher nicht genügend Dolmetschleistungen in Anspruch nehmen können, weil gesetzliche Regelungen zu Finanzierungen etc. nicht entsprechend geregelt sind. Zur vertieften Prüfung der im Bericht aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten wurde ein strukturierter Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Gehörlosengemeinschaft sowie den involvierten Stellen des Bundes und der Kantone etabliert, dessen Bilanz einen deutlichen Handlungsbedarf in den oben genannten Bereichen aufzeigte. Anders als dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision darstellt (S. 17), beschränken sich die Auswirkungen des strukturierten Dialoges lediglich auf einzelne Abklärungen innerhalb der Verwaltung, wobei konkrete Massnahmen ausblieben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der Erkenntnisse aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen und dem darauf basierenden strukturierten Dialog in die vorliegende Gesetzesrevision miteingeflossen sind.

Das Parlament hat mit der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines "Bundesgesetzes über die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen" in Auftrag gegeben. Damit bezweckte das Parlament, den Erkenntnissen aus dem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Rechnung zu tragen und der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen durch ein Zusammenspiel von Schutz-, Förder- und Gleichstellungsmassnahmen gerecht zu werden. Ein spezifisches Gesetz, wie es vom Parlament gefordert wird, würde "die Einbettung der Gebärdensprachen in den sprach- und kulturpolitischen Kontext verdeutlichen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision selbst aufzeigt (S. 8). Richtigerweise hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), lässt dabei jedoch unverständlicherweise den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen gänzlich ausser Acht, indem er sich dafür ausspricht, "die Verbesserungen, die mit der Vorlage angestrebt werden, auf die Förderung der Gleichstellung zu beschränken" (S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Damit ignoriert der Bundesrat ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis

der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebt, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen fördern will. Die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich betont die Relevanz die Gebärdensprache nicht nur formal als eigene Sprache anzuerkennen, sondern sie faktisch als Teil der Schweizer Mehrsprachigkeit zu betrachten und erforderliche Angebote sowie Fördermassnahmen (beispielsweise im schulischen Kontext) zu entwickeln bzw. auszubauen.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen in Art. 12b E-BehiG und dem unverbindlichen Förderauftrag in Art. 12c E-BehiG darauf, reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um "berechtigte Anliegen", wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31), führt zu keinen konkreten Verbesserungen für die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen. Wie die konkrete Umsetzung eines Gebärdensprachengesetzes aussehen kann, welches beide Stossrichtungen – die Anerkennung und Förderung der Gebärdensprache und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen vereint, zeigte Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor für Soziales Privatrecht an der Universität Basel, in einem Gutachten zu den Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprache auf Gesetzesstufe im März 2022 auf.

Förderung und Schutz der Gebärdensprachen als Aufgabe von Bund und Kantonen

Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision hat die Vorlage keine weiteren Auswirkungen auf die Kantone (S. 35).

Die Anerkennung der Gebärdensprachen ist ein Querschnittsthema. Die Förderung der Gebärdensprachen und die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen erfordern sowohl Massnahmen des Bundes als auch der Kantone. Der Bundesrat muss die Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen in die Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) einbeziehen und dafür sorgen, dass Bund und Kantone ihre Verantwortlichkeiten koordiniert wahrnehmen.

Begründung

Verschiedene verfassungsrechtlicher Kompetenzgrundlagen verpflichten sowohl den Bund als auch die Kantone im Bereich der Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen und der Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen Massnahmen zu ergreifen. Gemäss dem Postulatsbericht des Bundesrates zur Anerkennung der Gebärdensprachen ([S. 48 f.](#)) und dem Gutachten zur Anerkennung der Gebärdensprachen von Prof. Dr. iur. Kurt Pärli ([S. 23](#)) sind dies insbesondere:

- Die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV), welche auch als Kompetenzgrundlage für das Sprachengesetz (SpG) dient und deren Schutzbereich die Gebärdensprachen miteinschliesst.

- Die Kompetenzen von Bund und Kantonen betreffend der Förderung von Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften (Art. 70 Abs. 3 BV): Der Bericht der WBK-N zum Sprachengesetz führt zu den Verpflichtungen des Bundes in Art. 70 Abs. 3 BV Folgendes aus: "Damit erhält der Bund hauptsächlich zwei Aufgaben: Er muss einerseits direkte Massnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit in seinem Kompetenzbereich ergreifen und er kann andererseits indirekte Massnahmen vorsehen, mit dem Ziel, die Kantone in ihrem Kompetenzbereich bei der Förderung der Mehrsprachigkeit, namentlich im Bereich der obligatorischen Schule, zu unterstützen" ([Bericht WBK-N zum Sprachengesetz, BBl 2006 8987](#)).
- Das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), welches sowohl Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung als auch der Sprache verbietet.
- Der Gesetzgebungsauftrag betreffend Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Art. 8 Abs. 4 BV).
- Der Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 BV).
- Der Anspruch von Kindern auf besonderen Schutz (Art. 11 BV).
- Die Kompetenzen des Bundes zur Kulturförderung (Art. 69 Abs. 2 BV).

Es ist unerlässlich, dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) auch Auswirkungen auf die Kantone hat, ansonsten bleibt deren Umsetzung blosser Symbolpolitik. Die Anerkennung der Gebärdensprachen, welche als Querschnittsthema sowohl Kompetenzen des Bundes als auch der Kantone betrifft, muss als gemeinsame Verpflichtung von Bund und Kantonen angegangen werden. Es ist daher grundlegend, dass der Bund in seiner Gesetzgebung auch auf die Verpflichtungen der Kantone verweist.

II. Förderung der Gebärdensprachen

Sprachfördermassnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprache und deren Sprachgemeinschaft

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht einen neuen Art. 12c E-BehiG zur Förderung der Gebärdensprachen vor. Gemäss dem neuen Gesetzesartikel können Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen, die Kultur der Gehörlosen und die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern.

Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen einhergehen. Lebendig ist eine Sprache nur dann, wenn sie aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt wird. Es braucht daher gezielte und strukturelle Fördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprache durch Bund und Kantone: Die Schulung von Fachkräften für Gebärdensprache, die Unterstützung des Spracherwerbs in Gebärdensprache ab Geburt und in der Grundschule, die Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur, die Präsenz der Gebärdensprachen im Fernsehen sowie spezifische Massnahmen zur Forschung und Erhebungen statistischer Daten. Die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich ist neben der Bachelor-Ausbildung von Gebärdensprachdolmetschpersonen und Weiterbildungsangeboten daran interessiert, diese oben erwähnten Massnahmen evidenzbasiert zu professionalisieren und in Kooperation mit Verbänden und Schulen Forschung und Entwicklung zu betreiben.

Der Bundesrat missachtet den parlamentarischen Willen zur Förderung der Gebärdensprachen, wenn er die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) ohne verbindliche Sprachfördermassnahmen umsetzt.

Begründung

Die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) beauftragt den Bundesrat explizit mit der Förderung der Gebärdensprachen. Die gezielte Förderung der Gebärdensprachen fordert auch der UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK in der Schweiz ([Concluding Observations Nr. 42 a](#)). Dafür müssen Bund und Kantone konkrete und verbindliche Sprachfördermassnahmen ergreifen, welche dem Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen als Sprachen einer sprachlich-kulturellen Minderheit dienen. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)). Wie der Bundesrat treffend schreibt, geht es bei Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen nicht um eine gleichstellungsrechtliche Fragestellung. Umso erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat bei der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) in der vorliegenden Gesetzesrevision den "sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen" gänzlich ausser Acht lässt und sich in der Vorlage auf die "Förderung der Gleichstellung" beschränkt, wie im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision ausdrücklich festgehalten wird (S. 8, S. 17). Dass die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit auch die "Förderung der Gebärdensprachen" zum Ziel hat, missachtet der Bundesrat in der vorliegenden BehiG-Revision gänzlich und gibt auch den Motionstext im erläuternden Bericht konsequent falsch wieder, indem er die Förderung der Gebärdensprachen schlicht nicht erwähnt (S. 2, 7, 9 10). Der Bundesrat ignoriert damit ausdrücklich den Willen des Parlaments, welches gerade nicht ein auf Behinderung reduziertes Verständnis der Gehörlosigkeit und der Gebärdensprachen anstrebte, sondern die Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen anerkennen und mit spezifischen Sprachfördermassnahmen in einem eigenen Bundesgesetz fördern will. Der Bundesrat hält im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision richtig fest, dass die Anerkennung der Gebärdensprachen ihren konkreten Gehalt erst durch konkrete Regelungen erhält (S. 8), missachtet dabei jedoch, dass es sich dabei nicht um gleichstellungsrechtliche Regelungen, sondern um spezifische sprachpolitische Massnahmen handeln muss, welche die Förderung der Gebärdensprachen zum Ziel haben.

Damit lässt der Bundesrat auch die Erkenntnisse aus seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausser Acht, in welchem er bezüglich der Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie der damit verbundenen Kultur einen grossen Handlungsbedarf aufzeigt ([S. 48](#)). Als mögliche Fördermassnahmen nennt er beispielsweise Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen, die Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt, Massnahmen zur Förderung spezifischer Kulturformate sowie die Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärden- in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt ([S. 48](#)). Es ist nicht nachvollziehbar, warum keine der vom Bundesrat erwogenen Sprachfördermassnahmen in die Revision des BehiG miteingeflossen sind.

Der Bundesrat beschränkt sich mit der vorgeschlagenen deklaratorischen Anerkennung der Gebärdensprachen (Art. 12b E-BehiG) und dem unverbindlichen Förderauftrag (Art. 12c E-BehiG) darauf,

reine Symbolpolitik zu betreiben. Unumstritten handelt es sich bei den Forderungen der Gehörlosengemeinschaft um Anerkennung und Förderung ihrer Sprache um "berechtigte Anliegen", wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen BehiG-Revision selbst anerkennt (S. 31). Diese Anliegen müssen mit konkreten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen und mit Massnahmen für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auf Gesetzesstufe angegangen werden. Eine "zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz" wie sie der Bundesrat durch die deklaratorische Anerkennung der Gebärdensprachen anstrebt (S. 31 erläuternder Bericht BehiG-Revision), führt zu keiner tatsächlichen Förderung der Gebärdensprachen. Die Gebärdensprachen erhalten durch die reine Erwähnung im Gesetzestext keine zusätzliche Sichtbarkeit. Nur konkrete Sprachfördermassnahmen können die Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen fördern und damit die durch die jahrzehntelange Unterdrückung der Gebärdensprachen entstandenen Schäden anerkennen. Für die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich bieten Sprachfördermassnahmen vor allem auch die Möglichkeit des besseren gleichberechtigten Zugangs zu Bildung und Sprache, was zur Folge haben könnte, dass der aktuellen Quote der Arbeitslosigkeit (dreimal so hoch wie bei hörenden Menschen) entgegengewirkt werden könnte.

Die neue Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen (Art. 12c E-BehiG) bringt keine neuen und verbindlichen Verbesserungen mit sich. Einerseits zielt die Bestimmung darauf ab, die Förderung der Gebärdensprachen mit einzelnen Projektförderbeiträgen zu unterstützen. Dies ist angesichts des grossen Handlungsbedarfs und der übergreifenden Thematik nicht zielführend. Dringend erforderlich sind vielmehr strukturelle Fördermassnahmen, welche die Förderung der Gebärdensprachen nachhaltig in sämtlichen Lebensbereichen verankern. Andererseits schreibt Art. 12c E-BehiG bloss fest, dass Bund und Kantone die Verwendung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen sowie die Verständigung zwischen Gehörlosen und Hörenden fördern können. Bund und Kantone sind jedoch durch die Bundesverfassung und die UNO-BRK dazu verpflichtet, Massnahmen zur Anerkennung und Förderung der Gebärdensprachen zu ergreifen. Dieser Ansicht ist auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision, wonach es sich bei Art. 12c E-BehiG um einen "allgemeinen Auftrag" an Bund und Kantone handle und die Bestimmung deren Verpflichtung festhalte (S. 31). Diese Verpflichtung wird durch die Kann-Formulierung in Art. 12c E-BehiG nicht sichtbar gemacht und muss im Gesetzestext entsprechend verdeutlicht werden.

Auch der neu formulierte Art. 14a E-BehiG bringt keine Verbesserungen. Gemäss dem erläuternden Bericht zur BehiG-Revision erachtet der Bundesrat eine nähere Umschreibung einzelner Förderzwecke als nicht zweckmässig (S. 34). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass eine offene Formulierung der Fördermöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und keinen konkreten Nutzen bringt: Die Unterstützung des Bundes, gestützt auf den bisherigen Art. 14 Abs. 3 BehiG, wurde von den Kantonen bisher nicht in Anspruch genommen ([S. 34 Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen](#)). Dies zeigt sich auch daran, dass Unterstützungsmassnahmen in Gebärdensprache immer noch regelmässig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosensbund 2023](#)). Um konkrete Verbesserungen anzustossen und Bund und Kantone dazu zu bewegen, ihre Verpflichtungen tatsächlich wahrzunehmen, müssen die einzelnen Förderzwecke im Gesetz konkret genannt werden.

Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine Massnahmen zur Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache vor.

Der Bundesrat versäumt dadurch, die Grundvoraussetzung zu schaffen, welche Sprachfördermassnahmen überhaupt erst ermöglicht. Nur wenn eine genügende Anzahl an qualifiziertem Fachpersonal für Gebärdensprache vorhanden ist, lassen sich Sprachfördermassnahmen zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprache überhaupt umsetzen. Die Förderung der Ausbildung von Fachkräften in Gebärdensprache ist daher eine zwingende Voraussetzung, um die Gebärdensprachen gemäss der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) tatsächlich zu fördern. Die Notwendigkeit dieser Massnahme wird auch vom UNO-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK betont ([Concluding Observations Nr. 42a](#)).

Begründung

Um eine Sprache erlernen, erleben und weiterentwickeln zu können, braucht es entsprechende Fachkräfte. Im Bereich der Gebärdensprache sind dies Gebärdensprachdolmetschende, Gebärdensprachlehrpersonen und Gebärdensprachübersetzende. Diese Fachkräfte sind eine notwendige Voraussetzung, um den Spracherwerb und den Gebrauch der Gebärdensprache überhaupt erst zu ermöglichen. Aktuell gibt es einen massiven Mangel an Fachkräften. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Gebärdensprachen bis in die 1990er-Jahren systematisch unterdrückt wurden und sich in den jungen Berufsfelder im Bereich der Gebärdensprache noch nicht ausreichende Ausbildungsmöglichkeiten etablieren konnten. Der Beruf der Gebärdensprachlehrperson wurde beispielsweise erst im Jahr 2021 durch das SBFI anerkannt. Die bestehenden Barrieren für gehörlose und hörbehinderte Menschen, etwa durch fehlende Gebärdensprachdolmetschende im Gesundheitsbereich, beim Zugang zu Dienstleistungen oder die fehlende Möglichkeit, die Gebärdensprachen ab Geburt zu erlernen, können nicht gelöst werden, solange der Fachkräftemangel in Gebärdensprache nicht behoben wird. Die Ausbildung von Fachkräften in Gebärdensprache ist daher eine Grundvoraussetzung dafür, dass die erforderlichen Massnahmen zur Verbesserung der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen überhaupt umgesetzt werden können.

Gleiches gilt für die Umsetzung der in der UNO-BRK verankerten Rechte von gehörlosen und hörbehinderten Menschen. Daher verlangt auch der UNO-Ausschuss anlässlich der Überprüfung der UNO-BRK, dass die Schweiz die Verfügbarkeit von qualifizierten Gebärdensprachdolmetschenden sicherstellt ([Concluding Observations Nr. 42a](#)).

Bund und Kantone müssen ihre Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung wahrnehmen und die Grundlagen dafür schaffen, dass ausreichend Fachkräfte für Gebärdensprache ausgebildet werden. Dies bedeutet auch die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Ausbildung von Gebärdensprachdolmetschenden, Gebärdensprachlehrpersonen sowie Gebärdensprachübersetzenden. Entsprechend hält auch der Bundesrat im erläuternden Bericht zur BehiG-Revision fest, dass sich die Fördermöglichkeiten des Bundes auch auf die Ausbildung von Gebärdensprachdolmetschenden beziehen (S. 34). Um konkrete Verbesserungen zu erreichen, bedarf es der expliziten Verankerung dieser Fördermöglichkeit im Gesetz, ebenso wie weiterer konkreter Massnahmen zur Unterstützung von Fachkräften in Gebärdensprache.

Förderung des Spracherwerbs in Gebärdensprache

Die Vorlage zur BehiG-Revision schlägt vor, den ehemaligen Art. 14 Abs. 3 BehiG in einen neuen Art. 14a E-BehiG zu überführen. Inhaltlich bleibt die Bestimmung weitgehend gleich, einzig wird in Art. 14a Abs. 1 lit. a E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) präzisiert, dass sich der Anwendungsbereich auch auf

die vorschulische Ausbildung bezieht. Gleichermassen präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG), dass auch Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen, die sich um die Förderung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen bemühen, unterstützt werden können. Weiter sieht die Vorlage vor, Art. 20 BehiG inhaltlich unverändert zu belassen.

Wir begrünnen die explizite Erwähnung der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturelle Ausdrucksformen in Art. 14a E-BehiG. Inhaltlich bringt die neue Bestimmung jedoch keine Änderungen. Erforderlich sind konkrete und verbindliche Massnahmen des Bundes und der Kantone, um das Erlernen, Erleben und Weiterentwickeln der Gebärdensprachen auch im vorschulischen und schulischen Bereich zu fördern.

Begründung

Im frühkindlichen Umfeld und der Schule wird eine Sprache nicht nur vermittelt und erlernt, sondern auch aktiv gelebt. Nur durch diesen Austausch und die kontinuierliche Anwendung kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden. Diese Aussagen sind sprachwissenschaftlich langjährig erforscht und belegt.

Unbestrittenermassen hat der Bund Kompetenzen im Bereich der Sprach- und Kulturförderung. Dies zeigt sich einerseits an den bestehenden Förderbestimmungen im Sprachen- und Kulturförderungsgesetz sowie deren Verordnungen. Gleichzeitig enthielt bereits das bisherige BehiG Sprachfördermöglichkeiten des Bundes (Art. 14 BehiG). In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Fördermöglichkeiten im Bereich der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur nicht den erhofften Nutzen gebracht haben. Die Fördermöglichkeit des Bundes zur Ausbildung von Menschen mit einer Hörbehinderung (bisheriger Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) wurde gemäss Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen noch von keinem Kanton in Anspruch genommen ([S. 34](#)). Diese Erfahrungen zeigen, dass der blosse Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes nicht ausreicht und zu keiner tatsächlichen Sprach- und Kulturförderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur führt. Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen auf die bestehenden Lücken und den Handlungsbedarf im Bereich des bilingualen Spracherwerbs (gleichzeitiger Erwerb der Gebärden- und Lautsprache) hin ([S. 34](#)). Da Sprache keine Behinderung ist, bedarf die Förderung des bilingualen Spracherwerbs ein koordiniertes Handeln von Bund und Kantonen, um die Gebärdensprache und die Gehörlosenkultur auch im vorschulischen, schulischen und beruflichen Rahmen erlern- und erlebbar zu machen.

Sprachliche Frühförderung

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache vor.

Der Postulatsbericht des Bundesrats zur Anerkennung der Gebärdensprachen zeigt grossen Handlungsbedarf im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache auf. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) keine verbindlichen Massnahmen zu frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder und deren Angehörige vorsieht.

Begründung

90 – 95% der gehörlosen Kinder haben hörende Eltern. Das bedeutet, dass sie ohne entsprechende Massnahmen während ihrer ersten Lebensjahre keinen Zugang zur Gebärdensprache haben und dadurch von gravierenden Folgen durch Sprachdeprivation betroffen sind. Eine Zeit, in welcher die sprachliche Entwicklung eines Kindes von entscheidender Bedeutung ist. Es ist daher grundlegend, dass gehörlose Kinder ab Geburt die Möglichkeit haben, mit ihrem nahen Umfeld in Gebärdensprache zu kommunizieren. Diese visuelle Form der Kommunikation bietet ihnen die Grundlage für einen uneingeschränkten Erstspracherwerb. Die Gebärdensprache ermöglicht gehörlosen Kindern, sich auszudrücken und mit der Familie zu interagieren. Denn Sprache geschieht interaktiv: Es ist daher zwingend, dass auch das nahe Umfeld die Möglichkeit erhält, die Gebärdensprache zu erlernen. Dies ermöglicht den Eltern und Bezugspersonen von Anfang an mit ihren gehörlosen Kindern zu kommunizieren und deren kognitive, soziale und emotionale Entwicklung zu unterstützen.

Der frühzeitige Zugang zu Sprache, Kommunikation und Interaktion ist ausschlaggebend, damit gehörlose und hörbehinderte Kinder keinen Entwicklungsrückstand entwickeln und die gesprochene Sprache fortlaufend besser erlernen und anwenden können ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Denn ein früher Erwerb der Gebärdensprachen fördert auch den Erwerb der Lautsprache. Und durch eine frühe bilinguale Sprachförderung gelingt gehörlosen Kindern die Integration in die hörende Gesellschaft leichter. Die Förderung der Gebärdensprachen als lebendige Sprachen bedeutet folglich auch, dass im Rahmen des frühen Spracherwerbs Möglichkeiten geschaffen werden müssen, welche Kindern mit einer Hörbehinderung und ihren Angehörigen ermöglichen, diese Sprache bereits ab Geburt des Kindes erlernen, erleben und weitentwickeln zu können.

Wie der Bundesrat in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufgezeigt hat, besteht im Bereich der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache ein grosser Handlungsbedarf. Die Schweiz liegt in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Ländern deutlich zurück ([S. 35](#)). Auf das Erfordernis einer bilingualen Frühförderung in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose Kinder und die Notwendigkeit, dass auch Familienangehörige die Möglichkeit haben müssen, die Gebärdensprache zu erlernen, weist der Bundesrat auch in seinem Bericht vom 29. Juni 2022 zur frühen Sprachförderung in der Schweiz hin ([Frühe Sprachförderung in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018, S. 18](#)). Es bedarf konkreter Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden Angebots an frühen bilingualen Sprachförderangeboten für gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie die Finanzierung von Gebärdensprachkursen für deren Eltern und Angehörige, um die vom Bundesrat in seinem Bericht aufgezeigten Lücken betreffend das fehlende Angebot und dessen Finanzierung zu schliessen ([S. 18](#)). Dies zeigt sich auch in der Praxis, wo Sprachförderungsmassnahmen in der frühen Kindheit häufig auf dem Rechtsweg erkämpft werden müssen ([Diskriminierungsbericht 2023 Gehörlosenbund](#)). Eine erfolgreiche frühkindliche bilinguale Sprachförderung in Gebärden- und Lautsprache bedingt ausserdem, dass das nahe Umfeld gehörloser und hörbehinderter Kinder Zugang zu einem flächendeckenden neutralen Beratungsangebot über Bilingualität in der frühen Kindheit erhält ([Merkblatt für bilinguale Frühförderung, Stiftung Schweizer Zentrum für Heil – und Sonderpädagogik SZH](#)). Die Angebotslücken bei der sprachlichen Frühförderung in Gebärdensprache zeigen, dass die bisherigen Unterstützungsangebote des Bundes (Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG) nicht den erhofften Nutzen gebracht haben.

Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb in der vorliegenden BehiG-Revision trotz dem ausgewiesenen Handlungsbedarf keine verbindlichen Sprachfördermassnahmen zugunsten der Gebärdensprachen geschaffen wurden. Der Bund muss seine Verantwortlichkeiten im Bereich der Sprachförderung in Koordination mit den Kantonen wahrnehmen und dafür sorgen, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder sowie deren nahes Umfeld von Anfang an Zugang zur Gebärdensprache erhalten und diesbezüglich standardisierte Massnahmen gewährleistet werden. Nur so kann die Gebärdensprache als lebendige Sprache bereits in der frühen Kindheit erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden.

Gebärdensprache im Grundschulunterricht

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht keine verbindlichen Massnahmen zur Schaffung eines flächendeckenden bilingualen Grundschulangebots in Gebärden- und Lautsprache für gehörlose und hörbehinderte Kinder vor.

Gerade aber im schulischen Umfeld wird eine Sprache aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt. Die Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen erfordert daher auch konkrete Massnahmen, welche den Erwerb und den Gebrauch der Gebärdensprachen in der Grundschule ermöglichen. Nur so können die Gebärdensprachen als lebendige Sprachen weiterentwickelt und tatsächlich gelebt werden.

Begründung

Die Schule ist nicht nur ein Ort der Vermittlung und des Erwerbs von Sprache, sondern auch ein Raum, in welchem Sprache aktiv gelebt wird. Die Gebärdensprachen werden im schulischen Umfeld als eigenständige Sprachen erhalten und weiterentwickelt. Besonders mit Blick auf die langjährige Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dieser Aspekt von besonderer Relevanz.

Der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen darauf hin, dass ein bilinguales Angebot (Gebärden- und Lautsprache) in der Grundschule grundsätzlich fehlt ([S. 34](#)). Die bisherige Bestimmung in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür sorgen, dass " wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können" zeigte bisher keine Wirkung. Auch der Verweis auf die Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes betreffend der Sprachförderung in Art. 14 BehiG bleibt bisher ungenutzt und brachte keine Verbesserungen mit sich. Entsprechend kritisiert auch der UNO-Ausschuss anlässlich der UNO-BRK Überprüfung in der Schweiz den mangelnden bilingualen Unterricht in Gebärden- und Lautsprache ([Concluding Observations Nr. 47 b](#)). Der Handlungsbedarf zum Erwerb und Gebrauch der Gebärdensprachen im schulischen Umfeld ist somit deutlich ausgewiesen.

Bereits heute finden sich im Sprachengesetz Förderbestimmungen des Bundes im Bereich des Grundschulunterrichts. Auch der vorgesehene Art. 14a E-BehiG sieht die Unterstützungen des Bundes im Bereich der Sprachförderung vor. Dem Bund kommen daher unbestrittenermassen Kompetenzen zu, welche eine tatsächliche Förderung der Gebärdensprachen im Grundschulunterricht ermöglichen. Diese Verantwortlichkeiten muss der Bund wahrnehmen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür sorgen, dass die Gebärdensprachen im Grundschulunterricht aktiv erlernt, gelebt und weiterentwickelt werden können. Dafür braucht es die Erarbeitung von Minimalstandards, Lehrpläne und Lehrmittel für einen bilingualen Unterricht auf allen Stufen durch Bund und Kantone sowie wirksame Kontrollmechanismen. Der Bundesrat betont in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen ausserdem, dass gehörlose und hörbehinderte Kinder im Unterricht eine Sprachgemeinschaft aus Kindern gleichen Alters

und gebärdensprachkompetente Lehrpersonen benötigen ([S. 33](#)). Da Sprache nur interaktiv gelebt werden kann, ist es zentral, dass Kindern mit einer Hörbehinderung die altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder ermöglicht wird.

Förderung der Kultur der Gehörlosen

Die Vorlage zum revidierten BehiG sieht in Art. 12c E-BehiG vor, dass Bund und Kantone die kulturellen Ausdrucksformen der Gebärdensprachen fördern können. Zudem präzisiert der neue Art. 14a Abs. 1 lit. c E-BehiG die Unterstützung des Bundes für Sprachfördermassnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (ehemals Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) mit der expliziten Erwähnung, dass auch Massnahmen zugunsten der schweizerischen Gebärdensprachen und deren kulturellen Ausdrucksformen gefördert werden können.

Wir begrüssen, dass der Bundesrat die Fördermöglichkeiten des Bundes im Bereich der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur grundsätzlich anerkennt. Die vorgesehene Bestimmung in Art. 12c E-BehiG ist aber unzureichend: Die tatsächliche Förderung der mit den Gebärdensprachen verbundenen Kultur erfordert konkrete Kulturfördermassnahmen des Bundes. Durch die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen kommt der Bund seiner Verpflichtung, die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur aktiv zu fördern, nicht nach.

Begründung

Der UNO-Ausschuss forderte die Schweiz anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Überprüfung der UNO-BRK dazu auf, die besondere kulturelle und sprachliche Identität von Gehörlosen, einschliesslich Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur, anzuerkennen ([Concluding Observations Nr. 58 lit. b](#)). Auch der Bundesrat erkennt in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen Lücken in Bezug auf die Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprache sowie der Kultur der Gehörlosen ([S. 48](#)). Er weist darauf hin, dass die bisherigen Ansätze betreffend Gehörlosigkeit und Gebärdensprache der Gehörlosengemeinschaft als sprachlich-kulturelle Minderheit nur am Rand Rechnung tragen ([S. 41](#)). Die bisherigen Massnahmen legen das Schwergewicht gemäss Bundesrat auf den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Mehrheitsgesellschaft und weniger auf die Förderung der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur an und für sich. Der Bundesrat hält ausserdem fest, dass die bestehenden Fördergefässe mit einem sprachlich-kulturellen Fokus relativ unspezifisch ausgestaltet sind und wenig genutzt werden ([S. 41](#)). Zur gezielteren Förderung der Gebärdensprachen und der damit verbundenen Kultur schlägt der Bundesrat verschiedene Fördermassnahmen vor, beispielsweise Massnahmen zur Förderung und Sichtbarmachung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen sowie zur Förderung der Gehörlosenkultur, Massnahmen zur Förderung von Gebärdensprachkursen für gehörlose und hörende Menschen, Massnahmen zur Förderung von Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt sowie Finanzhilfen an Organisationen für Übersetzungen in die Gebärdensprache ([S. 48](#)). Damit würde gemäss Bundesrat "sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind" ([S. 48](#)).

Es ist unverständlich, weshalb keine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kulturfördermassnahmen in die vorliegende BehiG-Revision eingeflossen sind. Die Praxis hat gezeigt, dass die bloss optionale Unterstützung von Massnahmen nicht gewinnorientierter Organisationen (Art. 14 Abs. 3 lit. b BehiG) nicht

dazu geführt hat, dass die mit den Gebärdensprachen verbundene Kultur eine ausreichende Sichtbarkeit und Förderung erfuhr. Vielmehr bedarf es verbindlicher Bestimmungen, welche es gehörlosen und hörbehinderten Menschen ermöglichen, die Gebärdensprache zu leben und die damit verbundene Kultur zu pflegen, zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Förderung von Fernsehprogrammen in Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision enthält keine Bestimmung zur Förderung der Gebärdensprachen im Fernsehen, weder im BehiG selbst, noch durch eine spezialgesetzliche Änderung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG).

Zur Förderung der Gebärdensprachen als eigenständige Sprachen ist ein umfassendes Angebot an Fernsehsendungen in Gebärdensprache zentral. Die Anerkennung der Gebärdensprache muss daher mit einer Garantie des bestehenden Angebots sowie mit einem verbindlichen Ausbau der Sendungen in Gebärdensprachen einhergehen.

Begründung

Als lebendige und eigenständige Sprachen müssen die Gebärdensprachen auch im Fernsehen angemessen abgebildet werden. Es gehört zu den zentralen Grundsätzen des Service Public in der Schweiz, dass das Fernsehen zur kulturellen Vielfalt des Landes beiträgt und Minderheiten durch eine angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Sprachgemeinschaften und Kulturen geschützt werden. Die SRG-Konzession hält ausdrücklich fest, dass die SRG mit der Gesamtheit ihres publizistischen Angebots das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern muss. Entsprechend müssen auch die Gebärdensprachen und die damit verbundene Kultur im Fernsehen sichtbar sein und gefördert werden. Fernsehsendungen in Gebärdensprachen ermöglichen gehörlosen Personen nicht nur den bilingualen Zugang zu Informationen, sondern leisten auch einen bedeutenden Beitrag zur Förderung ihrer Sprachkompetenz und zur Stärkung ihrer kulturellen Identität. Darüber hinaus tragen Sendungen in Gebärdensprache zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen bei, indem sie als lebendige und dynamische Sprachen auch im Medienalltag Eingang finden.

Zur Förderung der Gebärdensprachen in Fernsehsendungen braucht es verbindliche Garantien des Bundes, welche sicherstellen, dass das Angebot in Gebärdensprache aufrechterhalten und kontinuierlich ausgebaut werden kann. Ansonsten ist die Bereitstellung von Angeboten in Gebärdensprache von den finanziellen Ressourcen der SRG abhängig und angesichts der aktuellen Entwicklungen gefährdet. Die im Sommer 2023 eingereichte Volksinitiative "200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)" fordert eine Reduktion der Radio- und Fernsehgebühren auf CHF 200.- pro Haushalt. Dadurch würde sich der Abgabenanteil der SRG von heute 1,25 Milliarden Franken auf zirka 650 Millionen reduzieren, was weitreichende Auswirkungen auf das publizistische Angebot der SRG hätte. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, teilt aber das Anliegen der Initianten, die Haushalte und die Wirtschaft finanziell zu entlasten. Er schlägt daher im Rahmen einer bis am 1. Februar 2024 laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vor, die Radio- und Fernsehabgabe schrittweise zu senken. Auch der Vorschlag des Bundesrats hätte grosse finanzielle Einbussen der SRG zur Folge, welche sich einschneidend auf das Programm der SRG auswirken würden. Dadurch müsste auch mit entsprechenden Kürzungen beim Angebot in Gebärdensprache gerechnet werden.

Des Weiteren bieten regionale Fernsehveranstalter weder ein Angebot in Gebärdensprache an, noch gibt es eine entsprechende Verpflichtung. Es ist zentral, dass auch die regionalen Fernsehveranstalter dazu verpflichtet werden, ein Angebot in Gebärdensprache bereitzustellen. Zur Erhaltung und Förderung der Gebärdensprachen soll sich der Bund finanziell an den entstehenden Kosten beteiligen, wie er auch Massnahmen zur Förderung der rätoromanischen Presse finanziell unterstützt (Art 22 Abs. 2 SpG).

Forschung zu Gebärdensprachen

Die vorliegende BehiG-Revision sieht keine Massnahmen zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung zu den Gebärdensprachen vor.

Damit verkennt der Bundesrat, dass die wissenschaftliche Forschung für die effektive Förderung der Gebärdensprachen unverzichtbar ist. Die Anerkennung der Gebärdensprachen muss daher mit konkreten Massnahmen einhergehen, welche die wissenschaftliche Forschung zur Gebärdensprache fördern.

Begründung

Wie der Bundesrat im Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen aufzeigt, erfordert eine effektive Sprachförderung auch die Förderung und Unterstützung der Forschung zur Gebärdensprache ([S. 27](#)). Die wissenschaftliche Forschung ermöglicht ein umfassendes Verständnis für die Struktur und die Entwicklung der Gebärdensprachen. Dies ist für die Förderung der Gebärdensprachen unabdingbar, da nur auf dieser Grundlage effektive Lehr- und Lernmethoden erarbeitet werden können. Die wissenschaftliche Forschung zur Gebärdensprache trägt ausserdem dazu bei, die kulturelle Bedeutung und die Entwicklungsgeschichte der Gebärdensprachen zu erfassen. Angesichts der langjährigen Unterdrückung der Gebärdensprachen ist dies besonders bedeutsam. Insgesamt legt die wissenschaftliche Sprachforschung den Grundstein für gezielte Massnahmen zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Gebärdensprachen sowie zur Weiterentwicklung von technischen Hilfsmitteln für gehörlose und hörbehinderte Menschen (Avatare, automatische Untertitelung). Daher ist es zentral, dass der Bund die wissenschaftliche Forschung zu den Gebärdensprachen mit entsprechenden Beiträgen unterstützt.

Statistik

In der Vorlage zum revidierten BehiG ist keine Bestimmung zur Erhebung statistischer Daten vorgesehen.

Die Schweiz ist durch die UNO-BRK verpflichtet, aussagekräftige statistische Angaben und Forschungsdaten über Menschen mit einer Hörbehinderung zu sammeln, welche die Erarbeitung geeigneter Massnahmen zur Umsetzung der UNO-BRK erlauben. Der Bund muss diese Verpflichtung mit der Erhebung entsprechender Daten wahrnehmen.

Begründung

Anlässlich des Staatenberichtsverfahrens zur Umsetzung der UNO-BRK kritisierte der UNO-Ausschuss die mangelhaften Instrumente zur Erhebung von statistischen Daten über Menschen mit Behinderungen in der Schweiz. Er fordert die Schweiz dazu auf, Daten über die Situation von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu sammeln, zu analysieren und zu verbreiten sowie eine unabhängige Forschung in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen zu fördern ([Concluding Observations Nr. 60](#)). Für die Ausarbeitung von gezielten Massnahmen zur Förderung der Gebärdensprachen ist es daher grundlegend, dass das Bundesamt für Statistik seine Verpflichtungen wahrnimmt und statistische Daten zur Gebärdensprache und zur Gehörlosigkeit erhebt und auswertet.

III. Gleichstellung durch Anerkennung der Gebärdensprachen

Mit der vorliegenden BehiG-Revision will der Bundesrat auch die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) umsetzen. Die Vorlage sieht jedoch keine Gleichstellungsmassnahmen vor, welche die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen verbessern. Insbesondere wird mit der vorliegenden BehiG-Revision kein Rechtsanspruch auf Gebärdensprachdolmetschende geschaffen.

Die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen ist eine unabdingbare Voraussetzung, um die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen in der Schweiz zu verbessern. Um keine Symbolpolitik zu betreiben, muss die Anerkennung der Gebärdensprachen zwingend mit konkreten Massnahmen zur Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen einhergehen. Ein gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ist für gehörlose und hörbehinderte Menschen nur durch den Beizug von Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschenden möglich. Es müssen daher verbesserte Finanzierungsmodelle für Dolmetschende und entsprechende Rechtsansprüche auf Dolmetschleistungen geschaffen werden, sei dies am Arbeitsplatz, im Spital oder bei einer kulturellen Veranstaltung. Das neue Diskriminierungsverbot für private Dienstleister und Arbeitgebende bringt für Menschen mit einer Hörbehinderung keine Verbesserung.

Begründung

Gehörlose und hörbehinderte Menschen erfahren in der Schweiz immer noch zahlreiche Diskriminierungen ([Diskriminierungsbericht Gehörlosenbund 2023](#)). In seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen hat der Bundesrat den Handlungsbedarf erkannt und verschiedene Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung aufgezeigt. Entsprechend fordert die [Motion 22.3373 "Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz"](#) explizit die Schaffung eines Bundesgesetzes, welches die Gleichstellung von hörbehinderten und gehörlosen Menschen zum Ziel hat. Es ist unverständlich, weshalb der Bundesrat die in seinem Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen vorgeschlagenen Ansätze zur Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung in der vorliegenden BehiG-Revision nicht weiterverfolgt und umgesetzt hat. Insbesondere fehlen Massnahmen zur Verbesserung der Finanzierungsmodelle von Gebärdensprachdolmetschenden und entsprechende Rechtsansprüche (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Politik). Denn es sind Gebärdensprachdolmetschende, welche im Zentrum der Gleichstellungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit einer Hörbehinderung stehen. Sie sind es, welche gehörlosen und hörbehinderten Personen den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Gesundheitswesen, zu privaten Dienstleistungen oder zur Kultur ermöglichen. Beispielsweise sind gehörlose und hörbehinderte Personen für eine barrierefreie Konsultation im Spital, für die Teilnahme an Arbeitssitzungen oder beim Besuch einer kulturellen oder politischen Veranstaltung auf Dolmetschende angewiesen.

Der Bundesrat beabsichtigt durch das neue Diskriminierungsverbot nicht, private Dienstleistungserbringer und Arbeitgebende zur Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden zu verpflichten. Durch die fehlenden Verbesserungen im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden führt das vorgesehene Diskriminierungsverbot zu keiner Verbesserung für die Gleichstellung von gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

Im Gegenteil besteht die Gefahr von zusätzlichen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt für Menschen mit einer Hörbehinderung: Arbeitgebende könnten durch die finanzielle Belastung von Anpassungsmassnahmen bzw. einer drohenden Diskriminierung und Bussen abgeschreckt werden, was sich negativ auf die Beschäftigungsquote von gehörlosen und hörbehinderten Menschen auswirken würde. Es ist daher grundlegend, dass der Bund die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung mit aktiven Massnahmen – beispielsweise im Bereich der Finanzierung von Gebärdensprachdolmetschenden - unterstützt. Hierfür bedarf es entsprechende Rechtsansprüche in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen. Wie im erläuternden Bericht zur vorliegenden BehiG-Revision festgehalten, zeigt auch die externe Regulierungsfolgenabschätzung auf, dass das angestrebte Ziel (Abbau von Benachteiligungen) nur mit flankierenden Massnahmen wie Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen erreicht werden kann (S. 36).



Inclusion, Diversity and Equality
Association of Swiss Universities

Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider
Vorsteherin Eidgenössisches
Departement des Innern EDI

Elektronisch an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 05. April 2024

Betreff: Vernehmlassung Teilrevision Behindertengleichstellungsgesetz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz) Stellung nehmen zu können. Der Verein IDEAS, bestehend aus den Gleichstellungs- respektive Diversitätsbeauftragten der Schweizer Universitäten und Eidgenössischen Hochschulen - begrüsst den Willen des Bundes die Rechte im Bereich der Gleichstellung für Menschen mit Behinderung zu stärken. Die Teilrevision weist jedoch aus Sicht von IDEAS in den Bereichen Mobilität, Schutz vor Diskriminierung im Bereich von Dienstleistung und Arbeit sowie im Baurecht noch wesentliche Lücken auf, die sich nachteilig auf den gleichberechtigten Zugang im Bereich Studium, Forschung und Lehre auswirken. Zudem ist es im Hinblick auf Chancengleichheit und Inklusion wichtig, die Stimmen der betroffenen Personen und Verbänden in den Prozess aktiv miteinzubeziehen.

Mangelnde Nachfolgeregelung im öffentlichen Verkehr

Das Fehlen einer klaren Regelung für die Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs nach dem Ablauf der Fristen von 10 Jahren für Kommunikationssysteme und Billettausgabe bzw. 20 Jahren für Bauten, Anlagen und Fahrzeuge ist problematisch. Das Ziel eines barrierefreien öffentlichen Verkehrs, der auch von Menschen mit Behinderungen autonom genutzt werden kann, wurde bisher nicht erreicht. Vor diesem Hintergrund erweckt es Unverständnis, dass die Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes keine Nachfolgelösung enthält, um die weiterhin bestehenden Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs sicherzustellen. Ohne Festlegung einer neuen, angemessenen Umsetzungsfrist sowie weiterer Massnahmen wie Kontrollen, angemessener Finanzierung und Sanktionen ist zu befürchten, dass Menschen mit Behinderungen weiterhin lange auf einen barrierefreien öffentlichen Verkehr warten müssen.

Lücken im Schutz vor Diskriminierung im Bereich Dienstleistungen und Arbeit

Obwohl die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Behindertengleichstellungsgesetzes auf Arbeitsverhältnisse zu begrüßen ist, greift der vorgesehene Schutz nach Ansicht von IDEAS nicht ausreichend vor Diskriminierung im Bereich von Dienstleistungen und Arbeit. Die vorgeschlagenen Regelungen zielen hauptsächlich darauf ab, persönlichkeitsverletzende Benachteiligungen zu verbieten. Es bleibt jedoch unklar, was genau unter dieser Diskriminierung zu verstehen ist. Es wäre zweckmässiger, sich an den Behindertengesetzen der Kantone BS, BL und VS zu orientieren, die jegliche Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen verbieten. Darüber hinaus fehlen im Gesetzesentwurf Massnahmen, um den generellen Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Damit Personen, welche auf eine Gebärdendolmetschung, leichte Sprache oder eine Persönliche Assistenz bei der Arbeit angewiesen sind, diese zusätzliche Hilfe erhalten, sind sie auf den Bezug der Invalidenversicherung angewiesen. Diese Unterstützung greift zu kurz.

Baurecht und Barrierefreiheit

Der Geltungsbereich des Gesetzes im Baubereich bleibt unverändert, was bedeutet, dass bestehende Bauten nicht erfasst werden, es sei denn, sie werden renoviert. Dies führt dazu, dass Anpassungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen nur langsam umgesetzt werden. Die hohen Anforderungen für die Anwendung des Gesetzes auf Wohn- und Arbeitsgebäude erschweren den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, einschliesslich Wohnen und Arbeit.

Freundliche Grüsse



iDEAS
Helene Füger
Präsidentin

Stellungnahme zum Revisionsentwurf des BehiG

Einleitung

Grundsätzlich geht es bei einer Vernehmlassung eines Gesetzes oder einer Gesetzesrevision darum, aus Sicht des Rückmeldenden auf Unstimmigkeiten hinzuweisen, und nicht darum, zu erwähnen, was alles gut ist oder hervorragend erledigt worden ist. Dies ist aus Sicht der Verfasser eines Gesetzes- oder eines Revisionsentwurfes sehr unbefriedigend.

Grundsätzliches zum Gesetz und zur Revision

Fehlende Umsetzung /Neue Illusionen

Einiges, was bereits jetzt schon im Gesetz gefordert ist, wurde bisher noch nicht umgesetzt, wie die Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehr (Art. 5 und 8 BehiG). Mit der Revision werden weitere Rechte für Menschen mit Behinderung aufgeführt.

Besser wäre es, bestehende Bestimmungen umzusetzen, d.h. zu verwirklichen, bevor neue Rechte aufgestellt werden. Nur das, was auch umgesetzt und realisiert wird, ist geltendes Recht. Anderes ist Illusion oder das Wecken von Begehrlichkeiten, welche sich letztlich in Luft auflösen und Resignation hervorrufen. Bei Menschen mit Behinderung, deren Alltag eine grössere Bürde darstellt, ist solches Verhalten noch weniger angebracht.

Fehlende Abstimmung innerhalb der Bundesbehörden

1) Besonders störend im Zusammenhang mit den Bestrebungen des Bundes, Menschen mit Behinderung mehr Rechte einzuräumen, ist, die Rechte anderswo sang- und klanglos abzubauen und dabei Menschen mit Behinderung zu diskriminieren.

Z.B. das Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat (DNG, Bundesblatt 2023/1523) ist in der Sommersession 2023 verabschiedet worden, welches Menschen mit einer Schreibbehinderung diskriminiert und ihr Menschenrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 8 EMRK) verletzt. Das Bundesamts für Justiz hat eine Vorlage mit für Schreibbehinderte diskriminierenden Bestimmungen wissentlich und willentlich dem Parlament unterbreitet. Betreffend die Diskriminierung siehe hierzu die Ausführungen im Anhang A in diesem Dokument.

Es ist angebracht, die internen Prozesse des Bundes bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen dahingehend so zu verbessern, dass sich solches nicht wieder ereignet. Insbesondere, bevor man auf Papier neue Bestimmungen/Rechte für Schreibbehinderte aufführt, welche sich kaum (in absehbarer Zeit) verwirklichen werden.

2) Mit der IT versprechen sich viele Menschen mit Behinderung mehr Barrierefreiheit. Dies bedingt nicht nur eine funktionelle, sondern eine juristische Barrierefreiheit. (Der Begriff «juristische Barrierefreiheit» wird hier eingeführt und ist kein gängiger.)

Im Sinne der Barrierefreiheit gilt es zu beachten:

- Es gilt festzulegen, für welche Behinderung die Barrierefreiheit in der IT erfüllt sein muss.
- Die Sorgfaltspflichten (im Umgang mit der IT) müssen folglich für Menschen mit dieser Behinderung erfüllbar sein und sind dementsprechend zu definieren.

Der User mit oder ohne Behinderung alleine kann nicht verhindern, dass sich jemand in seinem Namen beim System ausgeben kann. Z.B. durch Missbrauch der E-ID bei der Ausstellung und Anwendung oder durch die von einem Hacker erfolgte Übernahme einer bestehenden Verbindung zum Server, wo sich der User zuvor elektronisch ausgewiesen hat. Es bedarf auch der Schutzmassnahmen beim Server, wobei dort mehr Sicherheitsmassnahmen ergriffen werden müssen, s. eCH-0251.

Die Daten zur Feststellung des Sachverhalts und folglich zur Entlastung des Users liegen beim Server und nicht beim User, was die Sache (Prozessführung) erschwert; z.B. glaubhaft darlegen, dass der User seine Sorgfaltspflicht erfüllt hat.

Diesem Umstand wird in der Gesetzesvorlage des BGEID ans Parlament nicht Rechnung getragen. (Der Bund ist nämlich zurzeit nicht berechtigt, Vorschriften zur Sorgfaltspflicht des Anwenders im Umgang mit der E-ID zu erlassen.). In Zukunft sollte dieser Umstand bei Bestimmungen betreffend die Zugänglichkeit der Kommunikation berücksichtigt werden.

3) Anmerkungen zur Identifikation eines Antragsstellers für den Bezug einer elektronischen Identität (E-ID) gemäss BGEID, Art. 16 Abs. 1.

Die Person, für welche die E-ID beantragt wird, muss ihre Identität prüfen lassen: online durch das fedpol; oder persönlich bei einer der von den Kantonen bezeichneten Stellen oder Behörden in der Schweiz oder einer der vom Bundesrat bezeichneten Stellen oder Behörden im Ausland.

Von der Identifikation über Video (online Identifikation) ist in absehbarer Zeit wegen des technologischen Fortschritts im Bereich der künstlichen Intelligenz (KI) abzuraten.

Die Alternative ist die vom Kanton bestimmte Stelle für die Identifizierung zum Bezug einer E-ID nach BGEID. Der Kanton ist gemäss dem Entwurf des BGEID dabei nicht verpflichtet, das jeweilige Einwohnerkontrollamt für diese Aufgabe der E-ID zu bestimmen, obwohl sich dies aufdrängt.

Bestimmt der Kanton eine zentrale Stelle im Kanton und nicht dessen Einwohnerkontrollämter, dann verschärft sich das Problem des Anfahrtswegs zu der dafür geschaffenen Stelle, wobei auch diese Stelle behindertenzugänglich zu sein hat.

BehiG

Eine angedachte Revision bietet die Möglichkeit, Bestehendes zu korrigieren, welches zuerst von der geplanten Revision nicht angedacht war.

Art. 2 BehiG

Die Begriffe «Behinderung» sollte ins ATSG aufgenommen werden. Darauf ist dann der Begriff «Invalidität» zu definieren.

RE BehiG

Wecken falscher Hoffnungen

Wie in der Einleitung erwähnt, gibt es verschiedene eherne Bestimmungen im Revisionsentwurf des BehiG, kurz RE BehiG. Doch deren Umsetzung ist illusorisch. Deswegen sollte darauf verzichtet werden.

Art. 3 Bst. g Die Anwendbarkeit des Gesetzes auf das Arbeitsverhältnis gemäss OR. Diese Bestimmung kann für die Integration von Menschen mit Behinderung in die Arbeitswelt kontraproduktiv sein, denn ein KMU könnte aufgrund der hier aufgeführten Beschwerdemöglichkeit darauf verzichten, eine Person mit Behinderung anzustellen. Z.B. Art. 6a Abs. 1, Art. 8a.

Bei der Rechtsdurchsetzung wird es auch hapern, denn es lässt sich kaum glaubhaft darlegen, schon gar nicht beweisen, dass jemand aufgrund seiner Behinderung nicht angestellt wird.

Recht, das sich nicht durchsetzen oder verwirklichen lässt, ist nicht geltendes Recht.

Mit anderen Worten, es werden bei Menschen mit Behinderung Hoffnungen geweckt, die sich kaum oder nicht verwirklichen werden. Bei Menschen also, welche per se ein harsches Leben zu meistern haben.

Verbandsbeschwerde Art. 9

Abs. 1: Es ist begrüßenswert, dass der Kreis der Klageberechtigten erweitert wurde.

Abs. 2: Jeder Verband, welcher die Bedingungen erfüllt, hat im Sinne der Gleichstellung zur Beschwerde berechtigt zu sein.

Der Bund kann entweder diese bezeichnen und erlässt eine anfechtbare Verfügung, wenn ein Verband die Berechtigung auf sein Begehren hin nicht erhält.

Grundsätzlich ist es jedoch nicht Sache der Exekutive, festzulegen, ob jemand zur Klage berechtigt ist, sondern die Prüfung der Klageberechtigung ist Sache der Judikative. Diese Berechtigung sollte auf einem Gesetz basieren.

Des Weiteren widerspricht die Bestimmung Art. 164 BV, wonach Rechte und Pflichten in einem Gesetz festgelegt werden müssen.

Abs. 3: Die «ideelle» Verbandsbeschwerde sollte auch auf Verfahren (Klagen) gegen die Behörde erweitert werden, insbesondere auf einen Realakt der Behörde, welcher möglicherweise für Menschen mit Behinderung Diskriminierendes enthält.

Finanzhilfen Art. 23

Finanzhilfen zu leisten, ist für die Behörde ein Recht oder eine Pflicht. Finanzhilfen von der Behörde zu erhalten, ist für den Bürger eine Obliegenheit. Wie bereits erwähnt, Rechte und Pflichten sind gemäss Art. 164 BV in einem Gesetz niederzuschreiben.

Zürich, den 27. März 2024

Daniel Muster

it-rm IT-Riskmanagement GmbH

daniel.muster@it-rm.ch

www.it-rm.ch

8003 Zürich

044 433 03 78

Quellen- und Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts SR 830.1 vom 6. Oktober 2000
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) vom 13. Dezember 2002, Stand am 1. Juli 2020, SR 151.3
BGEID	Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise, (liegt lediglich ein Entwurf ans Parlament vor), 2023
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
DNG	Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat (Bundesblatt 2023/1523)
eCH-0251	Web-Sicherheit im IAM Bereich, www.ech.ch
E-ID	Elektronische Identität
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101
ff.	Folgende
KI	Künstliche Intelligenz
m.E.	Meines Erachtens
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, SR 220
RE	Revisionsentwurf
RE BehiG	Revisionsentwurf des BehiG, 2023
s.	siehe
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210

Anhang A Das neue DNG und seine Bedeutung für Schreibbehinderte

Einleitung

Das Bundesparlament hat in der letzten Sommersession das Bundesgesetz über die Digitalisierung im Notariat (DNG, Bundesblatt 2023/1523) verabschiedet. Die Referendumsfrist lief am 5. Oktober 2023 ab. Mit dem DNG wird u.a. geregelt, wie öffentliche Urkunden und Beglaubigungen von einem Notar elektronisch angefertigt werden müssen.

U.a. was wird anders?

Alle elektronisch angefertigten öffentlichen Urkunden sind in ein zentrales Urkundenregister zu überführen, Art. 8 und 10 DNG. Das Urkundenregister wird vom Bundesamt für Justiz (BJ) verwaltet, Art. 9 DNG. Somit haben Mitarbeiter des BJ, welche das Urkundenregister betreiben, die Möglichkeit, Einsicht in die dort gespeicherten Urkunden zu nehmen. Somit kann das Berufsgeheimnis des Notars beeinträchtigt werden.

Es liegt in der Kompetenz des jeweiligen Kantons, zu entscheiden, ob alle Notare dort die Urkunden elektronisch herstellen und somit ins zentrale Urkundenregister überführen müssen, Art. 5 Abs. 3 DNG. Vom Obligatorium nicht erfasst sind lediglich Verfügungen von Todes wegen (Testament und Erbvertrag, Art. 481 ff. ZGB), Art. 5 Abs. 2 DNG.

Konsequenzen für Schreibbehinderte

Testament, Erbvertrag und Vorsorgeauftrag müssen eigenhändig verfasst oder notariell beurkundet werden (Art. 498, Art. 361 Abs. 1 ZGB), damit sie rechtsgültig sind und somit ihre Rechtswirkung erzielen. Die Patientenverfügung ist lediglich schriftlich abzufassen, zu datieren und zu unterschreiben (Art. 371 Abs. 1 ZGB). Ist eine Person nicht (mehr) des Schreibens mächtig, drängt sich auf, dass sie ihr Testament, ihren Vorsorgeauftrag, ihren Erbvertrag oder ihre Patientenverfügung notariell beurkunden lässt.

Angenommen, ein Kanton erklärt nun die elektronische öffentliche Beurkundung für obligatorisch. Somit werden der Vorsorgeauftrag und die Patientenverfügung des Schreibbehinderten elektronisch abgefasst und in das zentrale Urkundenregister des BJ überführt. Dort haben dessen Betreiber die Möglichkeit, Einsicht in die Urkunden zu nehmen. Somit wird die Vertraulichkeit zwischen Notar und Kunde ramponiert. Dagegen kann sich der Schreibbehinderte im Unterschied zu einer im Schreiben nicht eingeschränkten Person beim Vorsorgeauftrag und der Patientenverfügung nicht wehren.

Anmerkung: Das zentrale Urkundenregister dient nur dazu, die Gültigkeit der elektronischen öffentlichen Urkunden zu bewahren. Das DNG erwähnt nicht und folglich ist es auch nicht vorgesehen, dass das zentrale Urkundenregister als Informationsquelle gegenüber Dritten funktioniert, wie das Zivilstandsamt beim Vorsorgeauftrag

(Art. 361 Abs. 3 ZGB). Z.B. kann beim Zivilstandsamt angefragt werden, ob ein Vorsorgeauftrag besteht und dort registriert wurde.

Auf der Versichertenkarte kann ebenfalls ein Hinweis eingetragen werden, dass eine Patientenverfügung existiert, (Art. 371 Abs. 2 ZGB). Davon ist jedoch abzuraten, weil jeder Leistungserbringer vom Arzt bis zum Logopäden diesen Hinweis löschen kann. Der Inhaber der Versichertenkarte kann das Löschen des Eintrags nicht feststellen, siehe Tabelle, letzte Spalte im Anhang zur Verordnung über die Versichertenkarte (VVK, SR 823.105)

Wie erwähnt, können die im Schreiben nicht eingeschränkten Personen die Dokumente eigenhändig erstellen und somit die Dokumente vor Einsichtnahme des Betreibers des zentralen Urkundenregisters entziehen. Damit bleibt die Vertraulichkeit ihrer Verfügungen gewahrt.

Schlussfolgerung

Verpflichtet nun ein Kanton, die dort ansässigen Notare zur elektronischen Erstellung von öffentlichen Urkunden, wird folglich eine Diskriminierung beim Vorsorgeauftrag und der Patientenverfügung geschaffen. Schreibbehinderte werden betreffend die Vertraulichkeit ihres Vorsorgeauftrags und ihrer Patientenverfügung schlechter gestellt.

Nicht Herr über die Vertraulichkeit der Patientenverfügung und des Vorsorgeauftrags zu sein, verletzt grundsätzlich die informationelle Selbstbestimmung, u.a. die Privatsphäre. Die Achtung der Privatsphäre und das Diskriminierungsverbot stellen u.a. ein Menschenrecht dar, Art. 8 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Das Diskriminierungsverbot und das Recht auf Privatsphäre sind auch in der Bundesverfassung verankert (Art. 8 Abs. 2 und Art. 13 BV). Ausführlich zu Menschenrechten siehe u.a. Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, Stämpfli Verlag.

In einer solchen Verfügung können höchst persönliche, u.a. intime, Informationen enthalten sein. Es verletzt deshalb die Menschenwürde, wenn man ungewollt einem Dritten, wie dem Betreiber des zentralen Urkundenregisters, gewähren muss, dass er Einsicht in solche Informationen nehmen kann. Ausnahmen von der Wahrung der Privatsphäre - wie in Art. 8 Abs. 2 EMRK aufgeführt - sind m.E. hier nicht gegeben. Folglich fehlt es an der Legitimität gemäss EMRK, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens einzuschränken.

Erklärungsbedürftig wäre m.E. auch, dass eine Ausnahmeregelung für das Testament und für den Erbvertrag geschaffen werden kann (Art. 5 DNG Abs. 2), nicht aber für den Vorsorgeauftrag und die Patientenverfügung.



Die Schweizerische Post AG
Stab CEO
Regulatory Affairs
Wankdorfallee 4
3030 Bern

Telefon +41 58 341 15 64
Fax +41 58 667 33 73
www.post.ch

Die Schweizerische Post AG, Stab CEO RA, Wankdorfallee 4, 3030 Bern

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
3003 Bern

Als PDF/Word an: ebgb@gs-edi.ch

Datum 4. April 2024
Kontaktperson Luca Bossard
E-Mail luca.bossard@post.ch
Direktwahl +41 79 810 00 39

Stellungnahme der Schweizerischen Post zur Vernehmlassung über die Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) Stellung nehmen zu können.

a) Ausgangslage für die Schweizerische Post

Mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage sollen Benachteiligungen im Bereich der Arbeit und dem Zugang zu Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen abgebaut werden und damit die Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes und gleichgestelltes Leben wesentlich verbessert werden. Hierfür wird vorgeschlagen, für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse und für die von Privaten öffentlich angebotenen Dienstleistungen ausdrücklich ein Verbot zur Diskriminierung aufgrund einer Behinderung zu verankern. Darüber hinaus sollen mit der Teilrevision Private dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben oder bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Der Geltungsbereich des BehiG soll damit auf private Arbeits- und Dienstleistungsverhältnisse ausgedehnt werden. Bis anhin richtete sich das BehiG im Bereich der Arbeit hauptsächlich an den Bund und im Bereich der Dienstleistungen überwiegend an die Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs. Ebenfalls sollen mit der Teilrevision die Schweizerischen Gebärdensprachen gesetzlich anerkannt und die Gleichstellung von gehörlosen Menschen und Menschen mit Hörbehinderung gefördert werden.

Die Schweizerische Post ist bereits heute gemäss Postgesetz verpflichtet, ihren Grundversorgungsauftrag mit Postdienstleistungen und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs so anzubieten, dass Menschen mit Behinderung diese in gleicher Qualität und barrierefrei nutzen können. Dasselbe gilt auch für die Postauto AG, die ihre Angebote im öffentlichen Verkehr für Menschen mit Behinderung autonom nutzbar ausgestalten muss. Des Weiteren verpflichtet das Postorganisationsgesetz die Post

im Bereich der Arbeit die Vielfalt und Chancengleichheit, insbesondere von Menschen mit Behinderung, zu fördern. Die Post, als eine der grössten Arbeitgeberinnen der Schweiz mit ihren rund 47'000 Mitarbeitenden, trifft daher bereits heute diverse Vorkehrungen, um diese Verpflichtung möglichst einzuhalten. Sie entwickelt und verbessert die Inklusion von Menschen mit Behinderung im Erwerbsleben stetig weiter und steht dazu auch in Kontakt mit entsprechenden Institutionen.

Vor diesem Hintergrund begrüsst die Schweizerische Post die vorliegende Vernehmlassungsvorlage. Als grosse Arbeitgeberin und Anbieterin verschiedener Dienstleistungen ist es ihr mit Blick auf die konkrete Umsetzung jedoch ein Anliegen, auf gewisse Aspekte vertieft einzugehen.

b) Arbeitsverhältnisse

Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage sieht vor, dass Arbeitnehmende mit einer Behinderung weder direkt noch indirekt diskriminiert werden dürfen. Private Arbeitgebende, so auch die Schweizerische Post, sind damit verpflichtet, angemessene Vorkehrungen zu ergreifen, um Benachteiligungen zu beseitigen, zu verhindern oder zu verringern. Als angemessene Vorkehrungen gelten gemäss Art. 2 Abs. 6 des Entwurfs des BehiG erforderliche und geeignete Änderungen und Anpassungen, die zugleich keine unzumutbare Belastung für Arbeitgebende darstellen. Dabei gilt es jeweils die Umstände eines konkreten Einzelfalls zu berücksichtigen und die verschiedenen Interessen gegeneinander abzuwägen.

Die Post begrüsst die Zielsetzung der neuen Bestimmungen. Aufgrund der im Entwurf verwendeten Begriffe zu den Anforderungen an Arbeitgebende ("angemessene Vorkehrungen", "erforderliche und geeignete Änderungen und Anpassungen", "unzumutbare Belastungen" etc.) sind die Auswirkungen des Entwurfes allerdings zum heutigen Zeitpunkt nicht bzw. nur schwer abschätzbar. Dies insbesondere auch unter Berücksichtigung, dass die gesetzlichen Bestimmungen für alle Arten der Beeinträchtigung gleichermassen Geltung erlangen sollen. Die Vielfalt an körperlichen, geistigen, psychischen, intellektuellen und sensorischen Beeinträchtigungen in Kombination mit den verwendeten offenen Rechtsbegriffen wird bei den Arbeitgebenden zu erheblichen Unsicherheiten hinsichtlich ihrer Pflichten und Rechte führen. Dies erschwert oder verunmöglicht eine Umsetzung der Bestimmungen in die Praxis.

Bereits heute stellt die Förderung der Chancengleichheit bei der Post, als drittgrösste Arbeitgeberin der Schweiz mit ihren knapp 50 000 Arbeitsstellen in mehr als 100 verschiedenen Berufsprofilen, eine Herausforderung dar. Diese versucht die Post mit unterschiedlichen Massnahmen zu beseitigen. Die neuen und offen formulierten Verpflichtungen, nach angemessenen Vorkehrungen, zur Verminderung und Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Beeinträchtigungen aller Arten und in jedem Stadium des Arbeitsverhältnisses - von Stellenbesetzung bis Entlassung -, scheint in der Praxis nicht realistisch umsetzbar zu sein. So zeigt bereits der erläuternde Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, wie schwierig es ist, sich ein präziseres Bild zum Begriff der "angemessenen Vorkehrungen" zu verschaffen. So heisst es auf Seite 25 des erläuternden Berichts bspw., dass «angemessene Vorkehrungen» auch Anpassungen am Pflichtenheft bedeuten können, während später wiederum relativiert wird, dass man von Arbeitgebenden nicht verlangen kann, das Pflichtenheft wesentlich abzuändern. Ohne Umsetzbarkeit in der Praxis, aufgrund der Unklarheiten und Komplexitäten, verfehlt die vorliegende Teilrevision des BehiG indes die damit bezweckten und auch durch die Post gewünschten Änderungen in der Gesellschaft.

Ein besonderes Augenmerk gilt es im Weiteren auch auf den Entschädigungsanspruch infolge diskriminierender Nichtanstellung zu werfen. In einem solchen Fall soll gemäss Vernehmlassungsentwurf ein Gericht unter Berücksichtigung hypothetischer Annahmen prüfen, ob bei der Anwendung von gewissen «angemessenen Vorkehrungen» eine Anstellung möglich und diese auch im Hinblick auf wirtschaftliche Überlegungen verhältnismässig wären.

Aufgrund der Unklarheiten und Komplexitäten der vorliegenden Teilrevision des BehiG dürften die Gerichte somit einer erheblichen zusätzlichen Beanspruchung ausgesetzt werden, was sich negativ

auf die Verfahrensdauer auswirken wird. Dies wiederum dürfte dazu führen, dass Personen mit Beeinträchtigungen von der Einleitung eines Gerichtsverfahrens eher absehen werden – was definitiv nicht Sinn und Zweck der Teilrevision des BehiG und den vorliegenden Bestrebungen sein darf. Zudem besteht für die betroffenen Unternehmen bis zur Etablierung einer Rechtspraxis eine Rechtsunsicherheit. Der erläuternde Bericht hält dazu fest, dass sich längerfristig Standards herausbilden werden, welche wiederum die Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtungen erleichtern werden. Dabei gilt es aber das Spannungsverhältnis zwischen Standards und Einzelfallprüfung zu berücksichtigen. Insofern wäre es aus Sicht der Post zu begrüßen, wenn sich diese Standards nicht überwiegend aus Gerichtsfällen ergeben müssten, sondern sich diese sozialpartnerschaftlich erarbeiten liessen und man dabei den gebotenen Ermessensspielraum für die Einzelfallabwägung mitberücksichtigt.

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, hat die Post bereits letztes Jahr proaktiv ein internes Netzwerk gegründet, um die Mitarbeitenden mit Behinderungen bei der Erarbeitung konkreter Inklusionsmassnahmen miteinzubeziehen.

c) Dienstleistungen

Die Post betreibt heute ein dichtes Netz mit insgesamt über 4800 physischen Zugangspunkten, an denen die Post Dienstleistungen anbietet. Rund 2'000 davon sind sogenannte bediente Zugangspunkte, wobei rund 800 von der Post eigenbetrieben und rund 1'200 als Postagenturen von einem Partner betrieben werden. Das Postgesetz verpflichtet die Post, die Postdienste für Menschen mit Behinderung in derselben Qualität anzubieten, wie sie von Menschen ohne Behinderung genutzt werden können. Für die Zugangspunkte bedeutet dies insbesondere, dass sie auch den Bedürfnissen von Menschen mit Bewegungsbehinderungen entsprechen müssen. Diese Verpflichtung gilt auch für Postagenturen, also Zugangspunkte, bei welchen die Post mit privaten Partnern zusammenarbeitet. Die vorliegende Vorlage wird daher durch die Post auch insofern begrüsst, als dadurch die Differenzen bei den zu erfüllenden Bestimmungen hinsichtlich Barrierefreiheit zwischen der Post und ihren Partnern behoben wird.

Da die geltenden Bestimmungen zum barrierefreien Zugang zu den Grundversorgungsdienstleistungen auch für das digitale Angebot der Post gelten, beispielsweise den elektronischen Zahlungsverkehr, ist die Post in diesem Bereich bereits heute sehr gut aufgestellt. Dies wurde vom BAKOM in ihrem Bericht über die Erfüllung des Grundversorgungsauftrags für das Jahr 2022 bestätigt.

Die Post bemüht sich darum, diesen barrierefreien Zugang auch bei ihren Dienstleistungen auf dem freien Markt einzuhalten.

Wir bedanken uns für Ihre Kenntnisnahme und die Prüfung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Die Schweizerische Post AG

Stab CEO

Stab CEO

Katrin Nussbaumer
Co-Leiterin Stab CEO

Matthias Dietrich
Co-Leiter Stab CEO

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen
mit Behinderungen EBGB

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Sunrise GmbH
Thurgauerstrasse 101B
8152 Glattpark (Opfikon)

Sunrise.ch

Opfikon, 04. April 2024

Stellungnahme zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen (VE-BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,

Sehr geehrte Damen und Herren

Sunrise GmbH (im Folgenden «Sunrise») erbringt als grösstes privates Telekommunikationsunternehmen der Schweiz führende Mobilfunk-, Internet-, TV- und Festnetzdienste für Privat- und Geschäftskunden. Der vorliegende Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen (VE-BehiG) ist für Sunrise entsprechend von hoher Relevanz. Wir danken Ihnen deshalb für die Möglichkeit, zur geplanten Vorlage fristgerecht Stellung nehmen zu können.

Sunrise will allen Menschen die Möglichkeit geben, an der digitalen Welt teilzuhaben. Vor diesem Hintergrund setzt sich Sunrise in Kooperation mit einer Partnerorganisation bereits heute dafür ein, dass strukturell benachteiligte Menschen in der Schweiz Zugang zu digitalen Dienstleistungen, Bildung und Infrastruktur erhalten. Weiter ist Sunrise im Rahmen ihrer Diversitäts- und Integrationsstrategie als Arbeitgeberin seit Jahren bestrebt, eine Kultur der Integration, Gleichberechtigung und Chancengleichheit zu fördern. Für Sunrise ist entsprechend auch die Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen ein wichtiges Anliegen. Mit dem Ziel, Menschen mit Behinderungen einen besseren Zugang zu digitalen Inhalten und Dienstleistungen zu ermöglichen, hat Sunrise bereits erste Schritte eingeleitet. Diese umfassen z.B. Softwareentwicklung für bestimmte Bereiche auf Pilotebene, welche Ende 2023 gestartet wurden und sukzessive weiterentwickelt werden. Vor diesem Hintergrund unterstützen wir das Ziel der Teilrevision des BehiG, womit Benachteiligungen in den Bereichen Arbeit und (digitalen) Dienstleistungen - zwei für den Alltag von Menschen mit Behinderungen zentralen Bereichen - abgebaut werden sollen.

Ein zentrales Ziel der Teilrevision ist der verbesserte Zugang zu digital angebotenen Dienstleistungen von privatwirtschaftlichen Akteuren für Menschen mit Behinderungen, dem unter anderem mittels Artikel 6 VE-BehiG Rechnung getragen werden soll. Artikel 6 Absatz 3 VE-BehiG verlangt eine entsprechende Normierung von Informatikstandards gemäss nationalen und internationalen Vorgaben, welche der Bundesrat durch die nötigen technischen Vorschriften zu präzisieren hat. Die Implementierung von Informatikstandards auf bereits bestehenden Systemen und Dienstleistungen stellt erfahrungsgemäss hohe finanzielle, administrative sowie auch operative Anforderungen an die betroffenen Akteure. In Anbetracht dessen ist es für Sunrise zentral, dass die Verhältnismässigkeit gewahrt und damit verbunden ein gewisses Niveau an Flexibilität für die betroffenen Akteure gewährleistet wird. Entsprechend sollte es den privatwirtschaftlichen Akteuren selbst obliegen, ob sie sich an internationale Standards oder an nationalen Standards orientieren. Vor diesem Hintergrund beantragen wir folgende Änderung von Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG:

Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG

[...]

3 Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen ~~und~~ **oder** nationalen Informatikstandards entsprechen. Der Bundesrat erlässt die nötigen technischen Vorschriften. Er kann technische Normen privater Organisationen für verbindlich erklären.

Im Hinblick auf weitere Aspekte der Vorlage verweisen wir abschliessend auch auf die Stellungnahme des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Marcel Huber

General Counsel



Anna Riedweg

Public Policy Manager

per E-Mail an ebgb@gs-edi.admin.ch

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
CH-3003 Bern

Bern, 04. April 2024

Stellungnahme Teilrevision Behindertengleichstellungsgesetz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 08. Dezember 2023 haben Sie interessierte Kreise eingeladen, bis zum 05. April 2024 zu den geplanten Änderungen des Behindertengleichstellungsgesetzes (nachfolgend «E-BehiG») Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung, die für unsere Mitglieder sehr wichtig ist, da sie u.a. auch digitale Dienstleistungen erbringen.

SUISSEDIGITAL ist der Dachverband der Schweizer Telekommunikationsnetzunternehmen und vertritt die Interessen von ca. 180 privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen verschiedener Grösse, die lokal, regional oder landesweit Telekommunikationsinfrastrukturen (Fest- und Mobilfunknetze) betreiben und darüber verschiedene Fernmeldedienste erbringen. Bei diesen Kommunikationsdiensten handelt es sich um Leistungen in digitaler Form, bei deren Inanspruchnahme durch Private der Abbau von Benachteiligungen für Menschen mit Behinderungen ein erklärtes Ziel der Teilrevision ist. Mit der Revision sollen neu spezifische Regelungen für digital angebotene Dienstleistungen eingeführt werden.¹

Einleitung

Grundsätzlich unterstützen wir die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und sind für ein möglichst diskriminierungsfreies Umfeld auch beim Zugang zu den Dienstleistungen Privater, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Wir begrüssen daher Massnahmen, welche diesen Zugang für Menschen mit Behinderungen in einer konkreten Situation verbessern können. Die Verhältnismässigkeit zwischen dem wirtschaftlichen Aufwand für die belasteten Privaten und dem zu erwartenden Nutzen muss aber immer genau geprüft und gegeben sein. Denn das bundesverfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot in Art. 8 Abs. 2 BV sieht gerade

¹ Vgl. Begleitschreiben zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 08.12.2023 von Herrn Bundesrat Berset

keine unmittelbare Drittwirkung für Private vor.² Wir stellen in diesem Zusammenhang nachfolgend zwei konkrete Anträge.

Zudem stellt sich angesichts der lancierten Inklusions-Initiative zur Änderung der Bundesverfassung³ die Frage, ob mit der Revision des Behindertengleichstellungsgesetzes nicht zugewartet werden sollte, da bei einer Annahme der Initiative die Gefahr bestünde, dass das erst kürzlich teilrevidierte Gesetz erneut angepasst werden müsste.

Zu Art. 6 E-BehiG

Gemäss Art. 6 Abs. 3 E-BehiG soll der Bundesrat in Bezug auf die Zugänglichkeit von digitalen Dienstleistungen Privater für Menschen mit Behinderungen neu die Kompetenz erhalten, im Sinne von «angemessenen Vorkehrungen» technische Vorschriften zu erlassen und technische Normen privater Organisationen für verbindlich zu erklären.⁴ Bei der Übernahme von IT-Standards sind internationale Standards schweizerischen Eigenentwicklungen unbedingt vorzuziehen, da ansonsten die Anpassung von IT-Produkten (z.B. Applikationen) an schweizerische Vorgaben nur zusätzliche Kosten und Aufwände verursacht, was sich wiederum auf das Preisniveau in der Schweiz auswirken wird. Ein «Swiss Finish» mit Berücksichtigung von «nationalen Informatikstandards» ist unbedingt zu vermeiden. Zudem ist es im Hinblick auf den Erlass von technischen Vorschriften, insbesondere auf Initiative von privaten Organisationen hin – wobei es sich dabei um Verbände im Bereich der Interessenwahrung von Menschen mit Behinderungen handeln dürfte – wichtig, dass die von den Massnahmen Betroffenen bzw. deren Branchenvertreter vorgängig in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, damit die Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit der beantragten neuen technischen Vorschriften vorgängig sauber abgeklärt werden können. Wir beantragen deshalb, dies im Sinne der Gewährung des rechtlichen Gehörs ausdrücklich im Gesetzestext vorzusehen, sowie festzuhalten, dass diese privaten Organisationen von internationalem Gewicht sein müssen, um diesbezügliche Willkürregulierungen zu verhindern. Es kann nicht sein, dass irgendeine private Organisation reguliert und dann der Bundesrat ohne Beachtung von Relevanz befugt ist, auf diese privaten Normen zurückzugreifen. Eine solche Regelung würde einer politisch basierten Willkür Tür und Tor öffnen:

Antrag SUISEDIGITAL zu Art. 6 Abs. 3 E-BehiG:

Art. 6 Abs. 3 soll lauten:

«Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen ~~und nationalen~~ Informatikstandards entsprechen. Der Bundesrat erlässt die nötigen technischen Vorschriften. Er kann technische Normen international anerkannter privater Organisationen für verbindlich erklären, nachdem er die betroffene Branche dazu angehört hat.»

Zu Art. 12a E-BehiG

Der neue Art. 12a E-BehiG betrifft die Verhältnismässigkeitsprüfung im Zusammenhang mit den (angemessenen) Vorkehrungen und zählt dazu nicht kumulative Kriterien auf.⁵ Im Gesetzestext sollte klargestellt werden, dass diese Kriterien als Ergänzung zu den Grundsätzen von Art. 11 Abs. 1 BehiG zu verstehen sind, da beispielsweise weiterhin das Verhältnis zwischen dem zu erwartenden Nutzen und der Belastung (wirtschaftlicher Aufwand)

² Auch wenn die Erläuterungen in Kap. 3.1.3., S. 14 mit Verweis auf Art. 35 Abs. 2 BV anführen, die Grundrechtsnorm sei «angesichts seiner normativen Bedeutung auch unter Privaten wirksam».

³ <https://www.inklusions-initiative.ch/>

⁴ Vgl. Art. 6 Abs. 3 E-BehiG

⁵ Vgl. Erläuterungen, S. 30 zu Art. 12a E-BehiG

einer Massnahme (Vorkehrung) zu berücksichtigen ist. Dies geht aus den Erläuterungen nicht klar hervor, weshalb wir hierzu eine klarstellende Ergänzung (nachfolgend in kursiver unterstrichener Schrift) beantragen:

Antrag SUISSEDIGITAL zu Art. 12a Abs. 1 E-BehiG:

Art. 12a Abs. 1 soll lauten:

«Weigert sich ein Unternehmen, angemessene Vorkehrungen nach Artikel 6 Absatz 2 zu treffen, so berücksichtigt das Gericht bei der Interessenabwägung nach Artikel 11 Absatz 1 insbesondere auch:
(...)»

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Bemerkungen und Argumente in die weitere Ausarbeitung des E-BehiG einbeziehen und unsere Anträge berücksichtigen. Für Fragen dazu stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

SUISSEDIGITAL – Verband für Kommunikationsnetze



Dr. Simon Osterwalder, Rechtsanwalt
Geschäftsführer



Stefan Flück, Fürsprecher LL.M.
Leiter Rechtsdienst

[Swiss Olympic](#) | [Talgut-Zentrum 27](#) | [CH-3063 Ittigen b. Bern](#)

Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider
Vorsteherin EDI
Eidgenössisches Departements des Innern

Swiss Olympic
Haus des Sports
Talgut-Zentrum 27
CH-3063 Ittigen b. Bern

T +41 31 359 71 11
info@swissolympic.ch
www.swissolympic.ch

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Ittigen, 4. April 2024, nw

Stellungnahme Swiss Olympic zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem Schreiben vom 8. Dezember 2023 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur oben genannten Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) eröffnet, das bis zum 5. April 2024 dauert. Swiss Olympic bedankt sich als Dachverband des Schweizer Sports im Namen der 83 angegliederten nationalen Sportverbände mit über 18'000 Vereinen und rund 2.2 Millionen Mitgliedern für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Swiss Olympic begrüsst den Vorstoss des Bundesrates, das 2004 in Kraft getretene Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) zu überarbeiten und dessen Wirkungskreis durch die Teilrevision zu erweitern.

Der Sport kann bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (MmB) als zentraler Begegnungsort in der Gesellschaft erhebliche Unterstützung leisten. Sport überwindet Barrieren (reale und auch jene in den Köpfen), er sensibilisiert nachhaltig über praktische Erfahrungen und relativiert im sportlichen Kontext viele Behinderungen. Der Sport baut Hürden im wahrsten Sinne des Wortes spielerisch ab. Sport ist von öffentlichem Interesse und hat wichtigen Einfluss auf viele gesamtgesellschaftliche Bereiche. Er verbindet und vernetzt, das Gemeinsame und das Miteinander stehen im Zentrum. Nicht die Schranken, Barrieren und Grenzen. Die kooperative Haltung des Sports hilft, um Inklusion zu leben, das Verschiedensein möglichst selbstverständlich sowie auch selbstbestimmt einzubinden in alle Lebensbereiche und somit die gleichberechtigte Teilhabe aller zu fördern.

Der Schweizer Sport hat im Rahmen der Förderung der Teilhabe aller an der Gesellschaft und an der Umsetzung der UN BRK auch hohes Verbesserungspotenzial. So zeigt der Inklusionsindex 2023 auf, dass sich viele MmB in der Schweiz bei einer aktiven Teilnahme am Sport eingeschränkt fühlen (die Hälfte der Befragten antwortet entsprechend) und sie sich beim Besuch von Sport-Anlässen eingeschränkt fühlen (2 von 5 der Befragten gaben dies an).

1. Rückmeldungen zu den drei Kernthemen

Swiss Olympic bedauert aufgrund der oben aufgeführten Argumente, dass der Sport in der Teilrevision des BehiG kaum Berücksichtigung findet. In den Kernthemen schlagen wir folgende Anpassungen vor:

1.1. Dienstleistungen

Sport ist im Bereich Dienstleistungen nur marginal aufgeführt und **sollte** unseres Erachtens an einigen Stellen **explizit (mit-)erwähnt werden**. Darüber hinaus fehlt der Sport bei einigen konkreten Aufzählungen der Teilrevision des BehiG.

Sport soll explizit erwähnt werden in:

- 1.1.3 Handlungsbedarf in Bezug auf Dienstleistungen («Nur wer Zugang zu Dienstleistungen hat....., von Bildungs-, Freizeit-, **Sport-** und Kulturangeboten profitieren und am öff. und gesellschaftlichen Leben insgesamt teilnehmen.»)
- 3.1.3. Dienstleistungen «Betroffen sind somit alle allgemein zugänglichen kommerziellen, **sportlichen** und kulturellen Leistungen (Kinos, Theater, Restaurants, Hotels, ~~Sportstätten~~, **Sportstätten jeglicher Art...**)»)

Die weiteren aufgeführten Verbesserungen im Bereich Dienstleistungen sind nötig und werden von Swiss Olympic befürwortet. Die derzeitige geltende Regelung führt dazu, dass MmB nach wie vor auch im Sport mit Diskriminierungen konfrontiert sind. Meist nicht deshalb, weil man sie absichtlich ausgrenzen will. Der Grund liegt vielmehr oft darin, dass bei der Konzeption und dem Anbieten einer Dienstleistung vergessen wird, MmB selbstverständlich einzubinden.

1.2. Arbeit

Bei den nationalen Regelsportverbänden oder Sportvereinen sind momentan kaum MmB als Arbeitnehmer*innen inkludiert. Die Erweiterung der ausgeschriebenen Stellen im Sport auf alle und die Berücksichtigung von MmB bei adäquater Qualifikation begrüssen wir. Es braucht hier eine klare und grundsätzliche Verpflichtung des Bundes, alle gesetzgeberischen Massnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, um MmB den gleichberechtigten Zugang zu einer angemessen entlohnten Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt auch im Sport zu gewährleisten.

1.3. Gebärdensprachen

Im Sport-Kontext ist das Anbieten von Gebärdendolmetschung für Menschen mit Hörbeeinträchtigungen im Rahmen von Dienstleistungen des Sports derzeit sehr schwierig. Neben dem Zusatzaufwand und den Zusatzkosten für die Veranstalter von Wettkämpfen, sowie Aus- und Weiterbildungen gäbe es keinen ausreichend grossen Pool an Gebärdensprachdolmetscher*innen, um den Bedarf abzudecken. Das hat monatelange Voranmeldefristen des Bedarfs im Vorfeld zur Folge und schliesst kurzfristige Zusammenkünfte jeglicher Art mit Dolmetscherbedarf generell aus. Auch die Frage der Finanzierung ist hier erheblich, da dies in der Regel hohe Kosten mit sich bringt. Allfällige Anforderungen müssten daher **unbedingt im Sinne der Verhältnismässigkeit** umgesetzt werden und in der entsprechenden Verordnung konkret ausgeführt werden.

Swiss Olympic verweist zudem auf die [Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes](#).

2. Weitere Rückmeldungen:

2.1. Öffentlicher Verkehr:

Der öffentliche Verkehr (ÖV) ist für den Alltag von MmB und deren gesellschaftliche Teilhabe zentral: MmB sind oftmals auf den ÖV angewiesen, um als aktive*r Sportler*in, als Mitglied des Vereinsvorstands oder als Zuschauer*in am Sport teilnehmen zu können. Vor diesem Hintergrund **bedauern wir den bewussten Entscheid des Bundesrates**, die Herausforderung der Anpassung des Bereichs des öffentlichen Verkehrs aus der vorgeschlagenen Teilrevision auszunehmen. Das bedeutet für MmB, dass auch ihre Teilhabe am Sport massiv erschwert wird.

2.2. Bauten:

Im Bereich Bauten sehen wir mitunter den dringendsten Handlungsbedarf. Um den Zugang von MmB zum Sport wirksam voranzutreiben, ist der **Geltungsbereich des BehiG auf neugebaute und bestehende Bauten mit Sportkontext**, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, zu erweitern. Der Fokus liegt hier auf der Barrierefreiheit von bestehenden und neuen Bauten wie Sportstadien, Vereinsheimen, Schulungsräumlichkeiten, Sportanlagen, Turnhallen, Hallenbädern etc. für Trainingseinheiten, Wettkämpfe und Weiterbildungen. All diese Aspekte sind sowohl aus Zuschauer*innen-Sicht als auch aus der Perspektive als aktive*r Sportler*in zu betrachten.

2.3. Kommunikative Barrierefreiheit:

Wir befürworten die lancierten Förderungen des **barrierefreien Zugangs im digitalen Bereich**. Neben dem hierbei stark gewichteten Fokus auf digitale Angebote, die für MmB sehr wichtig sind, gilt es im **Sportbereich aber auch die haptischen Barrieren** weiter zu beachten (siehe Absatz Bauten oben). Diese sind im Sport ebenfalls elementar und bedürfen der Verbesserung.

2.4. Beachtung der Verhältnismässigkeit:

Die im erläuternden Bericht (S.11) treffend formulierte Verpflichtung zu **«angemessenen, notwendigen und geeigneten» Vorkehrungen** im Rahmen der Umsetzung ist für den Sport essenziell. So sähen wir es bspw. als nicht verhältnismässig an, wenn bei sämtlichen Sport-Veranstaltungen Sektoren mit Gebärdensprachdolmetscher*innen zur Verfügung gestellt werden müssten. Neben dem Zusatzaufwand und den Zusatzkosten für die Veranstalter gäbe es schlicht keinen ausreichend grossen Pool an Gebärdensprachdolmetscher*innen, um solche Vorgaben abzudecken.

2.5. Terminologie

Swiss Olympic begrüsst die stringente Anwendung des Begriffes «Mensch mit Behinderung» im gesamten Erlass. Die neue Terminologie drückt aus, dass der Mensch im Mittelpunkt steht, und nicht die Behinderung. Wir schlagen für den zentralen **Artikel 1 Abs.1** eine weitere Änderung vor:

«Das Gesetz hat zum Zweck, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, mit denen Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind.» (statt ausgesetzt sind.)

Wir empfehlen, das Wort «ausgesetzt» zu ersetzen, da dieses weder Augenhöhe noch Gleichstellung, vielmehr eine Opferhaltung oder Hilflosigkeit impliziert. Dies widerspricht dem BehiG.

3. Fazit

Swiss Olympic unterstützt die Förderung der selbstbestimmten und gleichberechtigten Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben. Diese beinhaltet auch den Sport, der bei der Umsetzung der Inklusion auf vielen Ebenen mitwirken kann. Daher fordert Swiss Olympic den Bundesrat auf, den Sport mit seinen vielfältigen Wirkungen für die Gesellschaft in die Teilrevision des BehiG einzubinden und die Anliegen zur Verhältnismässigkeit im Sinne eines nachhaltig inklusiven Sports aufzunehmen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Sportliche Grüsse

Swiss Olympic



Roger Schnegg
Direktor



Rita Albrecht-Zander
Fachspezialistin Inklusion

Frau Bundesrätin
Elisabeth Baume-Schneider
Vorsteherin Eidgenössisches Departement
des Innern EDI

Elektronischer Versand: ebgb@qs-edi.admin.ch

swissuniversities

Vorstand swissuniversities

Bern, 4. April 2024

Dr. Luciana Vaccaro
Präsidentin
T +41 31 335 07 40
luciana.vaccaro@
swissuniversities.ch

swissuniversities
Effingerstrasse 15, Postfach
3001 Bern
www.swissuniversities.ch

Stellungnahme von swissuniversities zur Teilrevision Behindertengleichstellungsgesetz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 8. Dezember 2023 die Vernehmlassung zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) eröffnet. Die Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der schweizerischen Hochschulen swissuniversities wurde im Rahmen dieser Vernehmlassung nicht begrüsst, möchte aber dennoch die Gelegenheit zur Stellungnahme wahrnehmen.

Die Förderung der Chancengerechtigkeit ist von transversaler Bedeutung für den Bildungs-, Forschungs- und Innovationsraum Schweiz und trägt massgeblich zur Exzellenz der Schweizer Hochschulen bei. Die Hochschulen verfolgen mit der Förderung der Chancengerechtigkeit auch ihren gesetzlichen Gleichstellungsauftrag. Massgebend für den gleichberechtigten Zugang im Bereich Studium, Forschung und Lehre sind u.a. das BehiG sowie die jeweiligen kantonalen Gesetzgebungen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen.

Mit der Erweiterung des Geltungsbereichs des BehiG auf öffentliche-rechtliche und privatrechtliche Arbeitsverhältnisse (*Art. 3 Bst. g*) sind die Schweizer Hochschulen als Arbeitgebende von der Teilrevision des BehiG betroffen. swissuniversities begrüsst diese Erweiterung des Geltungsbereichs zum Schutze vor Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben.

Betreffend Schutz vor Diskriminierung ist anzumerken, dass die vorgeschlagenen Regelungen hauptsächlich diejenigen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen verbieten, die persönlichkeitsverletzend sind. Aufgrund einer fehlenden Definition des Begriffs der Diskriminierung bleibt unklar, inwiefern die Teilrevision eine Änderung gegenüber der heutigen Praxis darstellt. Hochschulen setzen bereits heute zahlreiche Massnahmen um, damit Personen mit Behinderungen die entsprechenden Hilfeleistungen beanspruchen können (z.B. persönliche Assistenz, Gebärdendolmetschung).

swissuniversities

Personen mit einer Beeinträchtigung sind an Hochschulen auch im Bereich Bauten und öffentlicher Verkehr von den Bestimmungen des BehiG betroffen. Schweizer Hochschulen setzen sich im Zuge der Förderung der Chancengerechtigkeit mit grossem Aufwand für Hindernisfreiheit ein und haben ihre Bemühungen durch einen verbesserten Zugang zu Gebäuden und Dienstleistungen sowie eine Anpassung der Infrastruktur in den letzten Jahren noch verstärkt.

swissuniversities würdigt zusammenfassend die Absicht und Stossrichtung der Teilrevision BehiG. Die Rechte von Menschen mit Behinderungen werden damit in einer sinnvollen Art und Weise gestärkt. Aus Sicht von swissuniversities wird zu prüfen sein, welche konkreten Folgen die einzelnen Massnahmen für die Hochschulen mit sich bringen (bspw. Ausweitung des Begriffs «Diskriminierung», Anerkennung der Gebärdensprache).

Für die wohlwollende Prüfung unserer Stellungnahme bedanken wir uns. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Dr. Luciana Vaccaro
Präsidentin

CONSULTATION SUR LA RÉVISION PARTIELLE DE LA LOI FÉDÉRALE SUR L'ÉLIMINATION DES INÉGALITÉS FRAPPANT LES PERSONNES HANDICAPÉES (LOI SUR L'ÉGALITÉ POUR LES HANDICAPÉS; LHAND)

POSITION DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

4 avril 2024

L'Université de Genève accueille très favorablement cette révision de la loi, en particulier le **renforcement de la protection matérielle et procédurale dans l'accès aux prestations de service** qui s'aligne parfaitement avec les engagements de l'institution en faveur de l'inclusion et de ses projets actuels visant à améliorer l'accessibilité de ses prestations et l'accompagnement des étudiantes et étudiants en situation de handicap.

L'Université de Genève, et en particulier sa Faculté de traduction et d'interprétation, apprécie la mention explicite des langues des signes dans l'avant-projet, qui est une étape importante pour améliorer la situation des personnes sourdes et malentendantes en Suisse et garantir leurs droits. L'Université souligne toutefois que cette révision devrait s'accompagner **de mesures concrètes pour la formation de professionnels qualifiés en langues des signes et pour la promotion de la recherche avec ces langues.**

Aujourd'hui, il existe une véritable pénurie de traducteurs et d'interprètes avec les langues de signe française (LSF) et italienne (LIS) en Suisse. Or, les professionnels qualifiés sont la clé pour un accès pour tous et toutes à l'information. La recherche scientifique est indispensable pour l'encouragement des langues des signes, notamment pour fonder les méthodes d'enseignement. En outre, elle contribue à comprendre l'importance culturelle et l'histoire du développement des langues des signes et à l'analyser dans le contexte de leur longue répression. Dans l'ensemble, la recherche scientifique sur ces langues pose la première pierre pour des mesures ciblées visant la préservation et le développement des langues des signes ainsi que le développement d'aides techniques pour les personnes sourdes et malentendantes (p.ex. avatars, sous-titrage automatique).

La Suisse, contrairement à d'autres pays européens comme la France, l'Italie ou la Belgique, n'offre à ce jour **aucune formation universitaire complète en communication, traduction et interprétation avec les langues des signes**, ce qui a aussi un impact négatif sur la recherche et freine la participation aux nombreux projets européens dans le domaine. Les seules formations dispensées en traduction et interprétation avec la langue des signes au niveau universitaire en Suisse, à savoir le Bachelor en communication multilingue avec la langue des signes et le DAS en traduction pour personnes sourdes offerts actuellement par la Faculté de traduction et d'interprétation de l'Université de Genève

(<https://www.unige.ch/fti/fr/faculte/departements/dtim/enseignement/languesignes/>)

doivent reposer entièrement sur des fonds privés, ce qui crée des inégalités avec les

autres langues vocales. A l'Université de Genève, les premiers étudiants vont être diplômés cette année du Bachelor en communication multilingue sans certitude qu'un Master en médiation, traduction et interprétation puisse s'ouvrir. La **dernière formation d'interprètes LSF en Suisse romande a été dispensée en 2006**. Depuis lors, aucun interprète LSF-français n'a été formé sur le territoire. Malgré l'engagement de professionnels formés en France, la **pénurie d'interprètes** en Suisse romande reste problématique dans tous les secteurs de la société et compromet **un accès égalitaire pour les personnes sourdes au marché du travail, aux soins de santé, aux services privés ou à la culture**.

Il est donc important **que la révision de la loi soit accompagnée par l'ajout de mesures concrètes pour la formation de spécialistes de la communication, traducteurs et interprètes en langues des signes au niveau universitaire, et par la création d'un cursus universitaire complet à la fois pour les personnes entendantes et sourdes**, avec la possibilité de former des chercheurs qualifiés pour participer aux recherches dans le domaine, tant au niveau national qu'international.

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

per E-Mail:
ebgb@gs-edi.admin.ch

Zürich, 04. April 2024

Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG)

Sehr geehrter Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 08. Dezember 2023 wurden interessierte Kreise dazu eingeladen, sich zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) zu äussern. Als regionaler Wirtschaftsverband unterstützt die Zürcher Handelskammer (ZHK) das Ziel, Menschen mit Behinderung in die Arbeitswelt einzubinden. Gerne unterbreiten wir Ihnen nachfolgend unsere Position.

Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt als Wirtschaftsorganisation die Interessen von über 1'100 Unternehmen am Wirtschaftsstandort Zürich und setzt sich für liberale und marktwirtschaftlich geprägte Rahmenbedingungen für Unternehmen ein.

Die Position der ZHK

Die ZHK unterstützt die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in allen Bereichen des Lebens. Die Inklusion am Arbeitsplatz ist hierbei ein zentrales Element. Bei der vorliegenden Vorlage wird begrüsst, dass der Bundesrat keine explizite Verpflichtung oder Quotenregelung vorsieht. Gegenüber der nun vorgeschlagenen Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes bestehen jedoch grosse Vorbehalte. Unbestimmten Rechtsbegriffe und schwammige Rahmenbedingungen hätten kaum einschätzbare Auswirkungen auf Unternehmen. Es drohen zeit- und kostenintensive Abklärungen und Verfahren. Die ZHK empfiehlt, die vorgeschlagene Teilrevision zurückzuziehen und eine praxistaugliche Vorlage auszuarbeiten. Diese sollte Arbeitgeber in erster Linie als Partner der Inklusion erachten und nicht als Gegner. Wir sind überzeugt, dass nur so eine inklusive Arbeitswelt effektiv gefördert werden kann. Sinnvoll erscheinen uns eine verstärkte Förderung von Brückenbauer-Angeboten und effektiver Unterstützung und Begleitung ohne zusätzliche Kostenfolge für Unternehmen. Damit können Unternehmen einen wirkungsvollen Beitrag zur Behindertengleichstellung leisten und ihre soziale Verantwortung entsprechend wahrnehmen. Eventualiter seien die Bestimmungen an diejenigen des Gleichstellungsgesetzes anzupassen.

Weitere Erläuterungen

Die Auswirkungen Teilrevision des BehiG auf Arbeitgeber sind kaum einzuschätzen. Der Schlussbericht zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) von 2023 hält fest, «dass sich die Wirkung der Teilrevision nur sehr schwer einschätzen lässt. Der konkrete Nutzen für Menschen mit Behinderungen ist nicht eindeutig. Ebenso ist es aus Sicht der Unternehmen schwierig abzuschätzen, welche Folgen – organisatorischer und finanzieller Art – die Teilrevision des BehiG mit sich bringen.» (S. 39). Aufgrund der vielen unbestimmten Rechtsbegriffe bei den geplanten Änderungen leidet die Rechtssicherheit stark und es kann nicht antizipiert werden, ob diese Neuerung den betroffenen Personen tatsächlich nutzen.

Wie eingangs erwähnt, unterstützt die ZHK die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in allen Bereichen des Lebens. Die Inklusion am Arbeitsplatz ist hierbei ein zentrales Element und Teil unserer gesellschaftlichen Verantwortung. Begrüsst wird, dass der Bundesrat keine explizite Verpflichtung oder Quotenregelung für Unternehmer vorsieht. Gegenüber der nun vorliegenden Version der Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes bestehen jedoch grosse Vorbehalte. Die ZHK empfiehlt, die vorgeschlagene Teilrevision zurückzuziehen und eine praxistaugliche Vorlage auszuarbeiten, die eine inklusive Arbeitswelt fördert. Diese sollten Arbeitgeber in erster Linie als Partner der Inklusion erachten und nicht als Gegner. Sinnvoll erscheinen uns eine verstärkte Förderung von Brückenbauer-Angeboten und effektiver Unterstützung und Begleitung ohne zusätzliche Kostenfolge für Unternehmen.

Eventualiter seien die Bestimmungen an diejenigen des Gleichstellungsgesetzes (GIG) anzupassen. Es ist nicht plausibel und gerechtfertigt, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen im vorläufigen Entwurf weiter gehen als diejenigen im GIG.

Im Folgenden verweisen wir insbesondere auf diejenigen Artikel im vorläufigen Entwurf des BehiG, die es anzupassen oder zu streichen gilt.

Art. 2 Abs. 1 und 6 Begriffe

Die Definition von Menschen mit Behinderungen soll gemäss Vorlage deutlich ausgedehnt werden. Der Anwendungsbereich wird durch die Aufnahme von «intellektuellen» und «sensorischen» Beeinträchtigungen massgeblich erweitert. Zugleich sind diese Begriffe äusserst interpretationsbedürftig. Um als Mensch mit Behinderungen eingestuft zu werden, ist es künftig nicht mehr notwendig, dass eine Beeinträchtigung als dauerhaft angesehen wird. Stattdessen reicht es aus, wenn von einer «voraussichtlich langfristigen» Beeinträchtigung ausgegangen wird. Diese Formulierung ist jedoch schwer zu konkretisieren, was erhebliche rechtliche Unsicherheiten nach sich ziehen kann.

Antrag: Präzisierung der Begrifflichkeit.

Art. 6a Arbeitsverhältnisse

Gemäss Absatz 2 werden Arbeitgebende dazu verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Hier ist das Wort «Benachteiligungen» durch das Wort «Diskriminierungen» zu ersetzen. Es stellt sich ausserdem die Frage, was genau unter «angemessenen Massnahmen» verstanden wird, ohne dass es zu einer unzumutbaren Belastung für den Arbeitgeber kommt.

Antrag: Ersatz «Benachteiligung» durch «Diskriminierung», Präzisierung der Begrifflichkeiten

Art. 8 Abs. 3 und Art. 8a Abs. 1

Der Begriff der «drohenden Diskriminierung» ist äusserst schwammig; zugleich wird nicht definiert, wann eine solche beginnt und wo diese endet.

Antrag: Streichung Art. 8 Abs. 3 lit. A und Art. 8a Abs. 1 lit. A

Art. 8a Rechtsansprüche im Arbeitsverhältnis

Der Artikel sieht vor, dass ein Arbeitnehmer mit Behinderung, der von einer Diskriminierung betroffen ist, Anspruch auf eine Entschädigung hat, die unter Würdigung aller Umstände festzusetzen ist. Eine Obergrenze einer Entschädigung, wie sie Art. 5 Abs. 4 GIG vorsieht, enthält der Vorentwurf nicht. Dies ist störend. Das BehiG sollte jedoch nicht weiter gehen als das GIG.

Antrag: Die Obergrenze, wie sie Art. 5 Abs. 4 GIG vorsieht, übernehmen.

Art. 9 Abs. 1, 2 und 3 Einleitungssatz und Bst. a Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen

Der Artikel ermöglicht, dass Vereine und Organisationen im Namen von behinderten Menschen gegen Unternehmen klagen können. Diese Regelung würde den Druck auf die Unternehmen noch mehr steigern und übersteigt das Beschwerderecht im GIG.

Antrag: Streichung Art. 9 Abs. 1, 2 und 3 Einleitungssatz und Bst. a

Bei einer Beibehaltung wären die Formulierungen an diejenigen von Art. 7 GIG anzupassen.

Art. 9b Beweislasterleichterung

Art. 9b führt eine Erleichterung der Beweislast ein. Wird eine Diskriminierung von einer Person geltend gemacht, unterliegt diese Person einer Beweislasterleichterung. Dabei muss eine Diskriminierung lediglich *glaubhaft* gemacht werden. Es ist zudem nicht nachvollziehbar, weshalb in diesem Artikel die Wortwahl «[...] gilt eine Diskriminierung oder Benachteiligung als gegeben, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird» gewählt wurde. Dies impliziert bereits, dass in jedem Fall eine Diskriminierung, resp. Benachteiligung vorliegt.

Antrag: Streichung Art. 9b

Bei einer Beibehaltung des Artikels sollten die Bestimmungen an diejenigen von Art. 6 GIG angepasst werden. Dort wird die Formulierung «wird eine Diskriminierung *vermutet*, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird» gewählt. Diese Bestimmung des GIG bringt die Beweislasterleichterung korrekt zum Ausdruck und suggeriert nicht zusätzlich, dass eine Diskriminierung oder Benachteiligung bereits gegeben ist.

Verschiedene Artikel «Benachteiligung» durch «Diskriminierung» ersetzen

In verschiedenen Artikeln des BehiG wird von Benachteiligungen anstatt von Diskriminierung gesprochen. Das BehiG hat zum Ziel Diskriminierung von Menschen mit Behinderung zu verhindern, mit der Verwendung unterschiedlicher Begrifflichkeiten werden unklare Verhältnisse geschaffen. Dies kann kaum einschätzbare Auswirkungen auf Unternehmen haben und Unsicherheit für Betroffene schaffen.

Antrag: «Benachteiligung» durch «Diskriminierung» ersetzen

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Zürcher Handelskammer



Raphaël Tschanz
Direktor

Christian Gremaud
Viktoriastrasse 21
3013 Berne
gremaudchristian@gmail.com
079 706 60 08 (SMS)

Département fédéral de l'intérieur
Berne
ebgb@gs-edi.admin.ch

Berne, le 29 mars 2024

Consultation sur la révision partielle de la Loi fédérale sur l'égalité des personnes handicapées

Madame la Conseillère fédérale, Madame Elisabeth Baume-Schneider,
Mesdames et Messieurs,

Je vous écris ce courrier afin de partager avec vous mes observations concernant la consultation sur la révision partielle de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand), conformément à la loi fédérale sur la consultation (LCo 172.061), qui stipule que "toute personne ou organisation peut participer à la consultation et exprimer un avis".

En tant que personne sourde de naissance, je me suis battu afin de réussir mon cursus académique et d'obtenir des diplômes d'études supérieures qui m'ont également, par la suite, permis d'accumuler de l'expérience professionnelle. De surcroît, j'ai été candidat aux élections du conseil national pour le canton de Berne en octobre dernier. Aujourd'hui, je me positionne comme le porte-parole de l'ensemble des personnes sourdes et malentendantes, une population très peu représentée en Suisse dans le contexte des études supérieures (universités, hautes écoles, EPF). Comme beaucoup d'entre elles, je peux témoigner des obstacles auxquels nous sommes confrontés dans divers aspects de la vie, en grande partie en raison des restrictions imposées par la Confédération, les cantons et les organismes publics (AI, par exemple) en matière d'interprétation appropriée aux besoins des personnes sourdes et malentendantes. Pour précision, les moyens d'interprétation vont des interprètes en langues des signes, de la retranscription écrite en passant par les interprètes-codeurs de la langue parlée complétée (LPC) ou encore d'autres moyens que je ne peux énumérer ici.

Ces barrières linguistiques entravent particulièrement notre accès à des postes de cadre supérieur, à des professions libérales ou à des emplois indépendants. Ces difficultés sont principalement dues aux limites financières qui régissent le financement d'interprétation sur le lieu de travail. Cela ne représente que 90 à 110 heures d'interprétation en langue des signes par an, soit environ 10 heures par mois en moyenne, une allocation qui est clairement insuffisante pour répondre à nos besoins professionnels. Ce montant annuel fixe est attribué à

toutes les professions, qu'il s'agisse de travailleurs manuels tels que les paysans, les menuisiers ou encore les artisans en général, ou de professions libérales telles que les architectes, les managers et les scientifiques. Dans les professions manuelles, l'utilisation d'interprètes est en général plus rare. En revanche, dans les professions libérales et indépendantes, les besoins sont beaucoup plus importants en raison des nombreuses rencontres, contacts ou séances de travail. Avec 10 heures par mois en moyenne, vous comprendrez qu'il est tout simplement impossible de faire des heures au-delà pour s'investir dans les relations avec les collègues, les clients, le public ou les milieux importants en fonction de leur métier, cela engendrerait des coûts importants qui ne seraient alors pas pris en charge par l'AI. Malheureusement, le montant annuel alloué s'épuise rapidement, laissant les personnes sourdes et malentendantes confrontées à des difficultés supplémentaires pour accéder à une interprétation adéquate sur leur lieu de travail. Ce manque de financement nuit aux entreprises et ses conséquences sont clairement néfastes sur les postes de travail. Sans compter que les heures relatives à d'éventuelles rencontres organisées par les RH par exemple ou une simple recherche d'un nouvel emploi avec entretien sont également déduites de ce quota annuel, ce qui rend les choses encore plus compliquées.

Il est extrêmement regrettable que la loi fédérale sur l'égalité des personnes handicapées, entrée en vigueur en 2004, se limite à garantir l'inclusion sur le lieu de travail, principalement dans l'administration fédérale, sans couvrir le secteur public, parapublic et privé. Cette lacune restreint considérablement l'accès des personnes handicapées au marché du travail en Suisse. Même avec la révision partielle de cette loi, vingt ans après son entrée en vigueur, les améliorations apportées ne sont pas suffisantes. Bien qu'elle élargisse les incitations pour encourager les employeurs à embaucher des personnes handicapées, surtout des personnes sourdes et malentendantes, elle néglige totalement la question cruciale de l'interprétation appropriée (langue des signes, langue parlée complétée, retranscription écrite, etc.) sur le lieu de travail. Cela a conduit à des situations où de nombreux employeurs ont exprimé leur volonté de m'embaucher, mais ont finalement renoncé en raison des contraintes financières liées au financement de l'interprétation, contraintes imposées par le plafond établi par l'AI. Ces expériences témoignent de la discrimination persistante à laquelle les personnes sourdes et malentendantes sont confrontées sur le marché du travail.

Quant à l'article 12, alinéa a) concernant les aménagements raisonnables, cet article est nuancé puisqu'il ne figure pas l'interprétation appropriée.

L'article 12, alinéas b) et c) reconnaissant les langues des signes et leur promotion, ne prévoit pas de mesures concrètes pour éliminer les inégalités frappant les personnes sourdes et malentendantes, en particulier dans le milieu professionnel, lors de l'engagement du personnel. Le soutien financier, le financement et les mesures concrètes encourageant la participation des interprètes ne sont pas mentionnés dans la révision partielle de la LHand. C'est pourquoi les employeurs hésitent à engager des personnes sourdes et malentendantes, cherchant ainsi à contourner les sanctions en cas de discrimination. L'article 13 concerne les mesures dans le domaine du personnel de l'administration fédérale.

En vertu de l'article 6a, alinéas 1 et 2 concernant les rapports de travail, au nom de la représentation des personnes sourdes et malentendantes ayant obtenu des diplômes d'études supérieures, exerçant des fonctions supérieures ou libérales et travaillant de manière

indépendante, nous souhaitons que les questions relatives à la participation des interprètes et au financement continu sans limitation, au-delà d'un montant annuel fixé par l'AI soient révisées et que des solutions soient apportées pour répondre aux besoins des professionnels sourds et malentendants sans discrimination sur le lieu de travail, en particulier en matière de communication. Le temps d'interprétation (langue des signes, langue parlée complétée, retranscription écrite) ne doit plus être limité, de même que le financement.

Les questions relatives au financement des interprètes doivent également être réexaminées. Chaque année ou toutes les cinq années, chaque personne sourde et malentendante doit faire une nouvelle demande à l'AI pour obtenir un financement pour l'interprétation. Cela demande un effort supplémentaire pour prendre le temps de faire les démarches administratives afin d'obtenir l'approbation de l'AI. Il est essentiel de savoir si la révision partielle de la LHand établira un lien clair avec les prestations de l'AI, y compris les services d'interprétation.

Il est crucial que les personnes sourdes et malentendantes aient le droit d'exercer des fonctions libérales ou un travail indépendant avec le financement des interprètes, sans être discriminées par des limitations d'interprétation sur le lieu de travail. C'est là une question d'égalité des chances.

En ce qui concerne la participation à la vie politique, il manque des mesures incitatives au financement d'interprétation appropriée (langue des signes, langue complétée parlée, retranscription écrite), notamment lors des campagnes électorales, des débats politiques et des interviews. Lors des élections fédérales en octobre 2023, j'ai moi-même dû mener une action de crowdfunding pour récolter 15'000 francs uniquement pour financer des interprètes pendant ma campagne électorale. En tant que citoyen, je souhaite mettre en lumière cette inégalité. Aucune mesure inclusive concernant la participation des personnes sourdes et malentendantes à la vie politique n'est prévue dans la révision partielle de la LHand.

En conclusion, je ne soutiens pas de manière absolue la révision partielle de la LHand qui manque de mesures concrètes en ce qui concerne l'interprétation appropriée en faveur de la pleine inclusion des personnes sourdes et malentendantes dans tous les domaines de la vie, notamment sur le lieu de travail, la formation continue, l'accès aux soins, à l'information publique et à la participation à la vie politique et publique.

Enfin, je souhaite terminer en mettant en exergue les points qui nécessitent une attention particulière :

1. Financement d'interprétation :

Les restrictions actuelles concernant le financement des interprètes sur le lieu de travail, telles que décidées par l'AI, entravent considérablement l'accès des personnes sourdes et malentendantes à l'emploi et à une participation pleine et entière dans la vie professionnelle. Il est impératif de revoir ces montants afin de répondre de manière adéquate aux besoins des travailleurs sourds et malentendants. La nouvelle révision de la LHand ne spécifiant pas clairement l'entité responsable du financement de l'interprétation, il est nécessaire de clarifier ce point et d'intégrer la question du financement dans la révision partielle de la LHand.

2. Inclusion dans tous les secteurs professionnels :

La révision de la LHand devrait également viser à garantir une inclusion efficace des personnes handicapées dans tous les secteurs professionnels, y compris les professions libérales et les postes de cadre supérieur. Cela nécessite des mesures spécifiques pour surmonter les obstacles linguistiques et assurer un accès équitable aux opportunités d'emploi.

3. Participation à la vie politique et publique :

Les personnes sourdes et malentendantes doivent bénéficier d'un accès équitable à la participation à la vie politique et publique, notamment en ce qui concerne la disponibilité d'interprètes lors des campagnes électorales, des débats politiques et des événements publics. Des mesures concrètes doivent être prises pour garantir cette participation active et démocratique.

En conclusion, je vous demande de prendre en considération ces points dans le cadre de la révision partielle de la LHand. Il est essentiel de veiller à ce que cette législation soit véritablement inclusive et réponde aux besoins variés des personnes handicapées en Suisse. Au nom de la représentation, je vous prie de réexaminer tous nos besoins quotidiens en matière d'interprétation appropriée (langue des signes, langue parlée complétée, retranscription écrite) dans la révision partielle de la LHand. Je vous rappelle que l'article 8 de la Constitution fédérale interdit la discrimination frappant toute citoyenne et tout citoyen, même une personne vivant avec un handicap. Malheureusement, comme d'autres personnes sourdes et malentendantes, j'ai subi trop de discriminations et j'en subi encore au quotidien. C'est pourquoi je vous invite à respecter ces droits fondamentaux inscrits dans notre Constitution fédérale et dont le Conseil fédéral est le garant.

Je vous prie, Madame la Conseillère fédérale, Madame Elisabeth Baume-Schneider, Mesdames et Messieurs, d'agréer mes salutations distinguées, au nom de la représentation.

Christian Gremaud

Pierre Lutz
c/o Hôtel Les Arcades
Place Cornavin 14-16
1201 Genève

Bundesrätin
Frau Elisabeth Baume-Schneider
Departement des Innern
Inselgasse 1
3011 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Genf, den 5. April 2024

Vernehmlassungsantwort Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrter Herr Dr. A. Rieder,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Vernehmlassung und die Revision des BeHiG und namentlich, dass wir antworten können.

Wir haben an der Vernehmlassungsantwort von Sonos teilgenommen. Sie basierte auf der Inclusion-Handicap-Antwort.

Fondation A Capella ist Kollektivmitglied von Sonos und Agile.

Wir haben auch an der Vernehmlassungsantwort der SVEHK teilgenommen. Sie basierte auf der Antwort von Agile.

Der Unterzeichnende ist ehrenamtlich noch immer bei A Capella und SVEHK engagiert, bei A Capella sogar in einem Kleinstpensum als IHD (Integrations-Hilfs-Dienst der alemannischen Schweiz) wegen des Fachkräftemangels.

Wir sind grundsätzlich mit deren Antworten einverstanden.

Wie diese Verbände berichteten, gibt es einige spezielle Bemerkungen einzubringen.

In sämtlichen Organisationen, in denen wir engagiert waren und sind, wurde nie gegen die Gebärdensprache politisiert oder gearbeitet. Manchmal waren wir auch Befürworter der Lautsprache, die wichtigste in den Familien und der Gesellschaft. Da wurden wir, - bewusst? - missverstanden.

Die Gebärdensprachen wie auch die Ergänzte Laut-Sprachen (ELS¹) müssen im Rahmen der Teilrevision anerkannt und gefördert werden. Dies ist eine notwendige Voraussetzung für ein funktionierendes Behindertengleichstellungsgesetz. Für eine gelebte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben brauchen gehörlose Menschen Zugang in Gebärdensprache und

¹ Langues Parlées Complétées, Cued Speech

mit Ergänzten Laut-Sprachen. Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage herrscht ein mannigfaltiger Gleichstellungsmangel, auf allen Ebenen, z.B. in der Bildung. Bildung ist in der Regel die Schlüssel-Voraussetzung für eine langjährige Arbeitsphase.

Bei der Arbeit können gehörlose Personen aufgrund der sprachlichen Barriere nicht unbeschränkt an Sitzungen teilnehmen. Zudem sind die Mittel für Einsätze von z.B. Gebärdensprach- und ELS-Kodier²-dolmetschenden immer noch limitiert. Wenn auch nicht mehr monatlich, dafür neu jährlich. Dies mindert das Karrierepotential von Menschen mit einer Hörbehinderung weiterhin und erklärt teilweise auch deren höheren Arbeitslosigkeitsquote.

Zu **3a. Abschnitt: Gebärdensprachen**

Unsere Organisationen im Bereich Hörbeeinträchtigungen sind für die Gebärdensprachen.

Da bei Weitem nicht alle Hörbeeinträchtigten Gebärdensprachen lernen können und anwenden, sollte eine anerkannte Kommunikationsart wie jene mit den Ergänzten Laut-Sprachen (ELS; Französisch Langues Parlées Complétées, LPC) nicht nur endlich von Gesetzes wegen anerkannt, sondern auch angemessen unterstützt werden.

<https://edls.ch>, <https://alpc.ch>, <https://a-capella.ch>

Zu **Bund und Kantone**

² Sie treffen auf Verlangen einer sprach-, hör- oder sehbehinderten Person die erforderlichen Vorkehrungen, damit diese die zuständigen Vertreterinnen und Vertreter der Behörden aufsuchen und mit ihnen kommunizieren kann. Sie treffen diese Vorkehrungen innert einer Frist, die der Dringlichkeit und den Umständen Rechnung trägt.

³ Sie kommunizieren mit Menschen mit Behinderungen in einer für diese verständlichen Art. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Dass IV-Stellen nicht schon beim Aufgebot an die Kommunikationsart der versicherten Hörbeeinträchtigten denken, ist verbesserungsfähig.

⁴ Die Verwaltungseinheiten sorgen dafür, dass digital angebotene Dienstleistungen hinsichtlich der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen.

Bei der Software «Teams» kann zum Beispiel Untertitelung zugeschaltet werden. Diese ist aber bei Dialekt unzureichend. Bei Sprachwechsel von Hochdeutsch zu Englisch und zurück versagt diese sonst nützliche Dienstleistung.

⁵ Der Bundesrat erlässt die nötigen technischen Vorschriften. Er kann technische Normen privater Organisationen für verbindlich erklären.

Zu **Art. 14a Fördermassnahmen in den Bereichen Bildung, Verständigung und Sprache**

¹ In Ergänzung zu den Leistungen der Invalidenversicherung und zur Kulturförderung des Bundes kann der Bund:

- a. Vorhaben und Massnahmen der Kantone zur Förderung der vorschulischen, schulischen und der beruflichen Ausbildung von Menschen mit Hör- oder Sprachbehinderungen in den schweizerischen Gebärden- und Lautsprachen sowie zur Förderung der Sprachkenntnisse von Menschen mit Sehbehinderungen unterstützen,

bei Lautsprachen namentlich auch mit Hilfe von ELS;

² Codeuses-interprètes en LPC, Cued Speech transliterators

² Der Bund kann Massnahmen fördern, die Fernsehsendungen für Menschen mit Hör- oder Sehbehinderungen zugänglich machen.

Bei Sendungen für ein breites Publikum auch mit dem Einsatz von ELS oder eben ELS-Kodier-Dolmetschenden (EKD; Französisch codeuses-interprètes en LPC, c-i en LPC)

Zu **Art. 20**

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass Kinder und Jugendliche mit Behinderungen eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist.

² Die Kantone fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in die Regelschule.

Inklusion ist noch oft Schlagwort und nicht Konzept. Integration dafür sehr gut machen.

Zu **II**

Art. 8 Abs. 1^{bis}

analog erweitert auf ELS und ELS-Kodier-Dolmetschende

Fazit: Menschen mit einer Hörbehinderung sind auf Dienstleistungen Dritter, wie die Schrift-, Gebärdensprachen- oder ELS-Kodier-dolmetschende, angewiesen. Fehlen diese oder werden diese nicht finanziert, wird sich mit der Teilrevision nichts ändern.

Wir stehen für Rückfragen zur Verfügung

Wir danken Ihnen dafür, dass Sie den dringenden Anliegen hörbehinderter Menschen entsprechend unseren Stellungnahmen Rechnung tragen werden.

Kopie geht an die SVEHK und an Sonos mit Bitte um Aufnahme in ihre Antworten zur Vernehmlassung und Weiterleitung an den Bundesrat.

Kopie geht an Fondation A Capella und VELS (ALPC) zur Information.

Wir danken für die Vernehmlassung und eine gute Aufnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Pierre Lutz

079 413 53 36 pierre.lutz@hotmail.ch

Mitglied SVEHK

Mitglied VELS

Ehrenamtlicher Animator Team EdLS des VELS

Kleinstzeit-Angestellter A Capella

<https://svehk.ch>

<https://edls.ch>

<https://alpc.ch>

<https://a-capella.ch>

<http://fegaph.ch>

Zur Person Pierre Lutz

- Betroffener Vater
- Mitglied SVEHK, vormaliger Sprecher und Vize-Präsident
- Mitglied Regionalgruppe Genf, AGPEDA, der SVEHK und vormaliger Präsident und Revisor
- Mitglied des VELS, Verein Ergänzte Laut-Sprachen (Französisch ALPC, association langues parlées complétées), vormaliger Präsident
- Mitbegründer der Ausbildung (2 Jahre berufsbegleitend) zu EKD, ELS-Kodier-Dolmetschende, in Lausanne und Präsident der drei ersten Ausrichtungen. Heute an der FH Lausanne, HETSL (ex-Direktorin und ex-Präsidentin der Stiftung Frau Baume-Schneider). Die neunte Ausrichtung in Planung
- Ehrenamtlicher Mitarbeiter des ersten IHD, Integrations-Hilfs-Dienst (französisch SAI, service d'aide à l'intégration) während zwei Jahren mit zwei Fachpersonen, Lehrperson und Logopädin, ebenfalls ehrenamtlich. Der Bericht zu dieser Tätigkeit bewog das BSV den IHD und andere angelagerte Dienste anzuerkennen und zu finanzieren
- Mitgründer der Fondation A Capella
- Ex-Stiftungsrat der Fondation A Capella
- Ex-Stiftungsrat foRom-écoute, Dachverband der Schwerhörigen der welschen Schweiz ausser Genf
- Mitbegründer der FéGAPH, fédération genevoise des associations de personnes vivant avec handicap et leurs proches, analog der allerdings oft nicht ehrenamtlichen kantonalen «Forum»
- Ex-Delegierter der AGPEDA bei FéGAPH
- Betroffener Schwieger- und Grossvater
- Ex-Tutor für Diplomarbeiten an verschiedenen Hochschulen in Genf und Paris
- Ex-Kommissionsmitglied für Ethik (Ressort Internationales) der Fondation pour l'Audition Paris
- Zurzeit verantwortlich des IHD alemannische Schweiz und Ausbildner einer Nachfolgerin
- Zurzeit ehrenamtlicher Beauftragter des VELS für die EdLS (d für deutsche)
- Ehrenamtlicher Ausbildner in EfLS (f wie französisch) und (noch zurzeit) EdLS
 - . Betroffener Eltern
 - . Betroffener Kinder, ihrer Geschwister und Peers
 - . Fachpersonen
 - . Interessierte Kreise
 - . Hilfs-EKD in deutscher Sprache und auch für die deutsche Schweiz
- Ex-Mitglied der kantonalen Kommission für den Regierungsrat in Genf zuerst für Integration, später für Inklusion
- Massgebend an der Einführung der transparenten Maske während der Covid-Pandemie beteiligt
- Vertreter der Fondation A Capella am runden Tisch für das Projekt duale Berufsbildung 2030 für hörbeeinträchtigte Menschen, Dezember 2023
- Zurzeit ehrenamtliche Mitarbeit am Genfer Projekt für die berufliche Integration von Menschen mit Beeinträchtigungen
- Zurzeit Projektleiter für die Ausbildung von EKD in der deutschen Schweiz (da die ELS nicht anerkannt ist, macht die HfH im Moment noch nicht mit, obwohl wir die Finanzierung bringen!)

u.a.

[REDACTED]

Schweizerische Eidgenossenschaft
Departement des Innern

[REDACTED] 02.04.2024

**Vernehmlassung zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes BehiG
(Ablauf der Vernehmlassungsfrist: 05.04.2024)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich bin IV-Bezügerin, arbeitstätig an einem "geschützten Arbeitsplatz" in einer sozialen Institution, bin an Politik interessiert und habe am 02.12.2023 am 1. Behindertenparlament beider Basel teilgenommen. Ich bin somit ganz direkt vom Behindertengleichstellungsgesetz betroffen, möchte mich deshalb dazu äussern und folgende Ergänzungen im Gesetz vorschlagen:

Unter Art. 1. Abs. 2: Es setzt Rahmenbedingungen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, insbesondere selbstständig soziale Kontakte zu pflegen, ihre Wohnform zu wählen, sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen, sich aus- und weiterzubilden, eine Erwerbstätigkeit auszuüben und ihre Anliegen in die Politik einzubringen

Unter Art. 14a) Fördermassnahmen in den Bereichen Bildung, Verständigung, Sprache und Politik.

14d) Veranstaltungen zur Förderung der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (z.B. Behindertenparlamente) unterstützen oder dies an die Kantone delegieren.

Gemäss meiner Recherche im Internet wird die Anzahl der in der Schweiz lebenden Menschen mit einer Behinderung auf 1,8 Millionen geschätzt, 29% davon mit einer starken Beeinträchtigung. Vermehrte Mitwirkung an der Politik ist hier aus meiner Sicht sehr wichtig.

Ich danke Ihnen im voraus für die Aufnahme meiner Vorschläge in die Vernehmlassung. Bitte benachrichtigen Sie mich, wenn möglich, über das Ergebnis der Vernehmlassung. Und noch eine Frage: Wer genau kann meine Eingabe in die Vernehmlassung sehen?

Freundliche Grüsse

[REDACTED]

[REDACTED]