

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 cerebral 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