



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen

Bern, 29.06.2016

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| 1. Allgemeiner Teil..... | 5 |
| 1.1. Politik zugunsten von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz | 5 |
| 1.2. Allgemeine statistische Angaben | 8 |
| 2. Allgemeine Bestimmungen des Übereinkommens | 10 |
| Art. 1 bis 4 des Übereinkommens | 10 |
| 3. Spezifische Rechte..... | 12 |
| Art. 5 – Gleichstellung und Nichtdiskriminierung | 12 |
| Art. 8 – Sensibilisierung | 14 |
| Art. 9 – Zugänglichkeit..... | 14 |
| Art. 10 – Recht auf Leben | 18 |
| Art. 11 – Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen..... | 19 |
| Art. 12 – Gleiche Anerkennung vor dem Recht..... | 20 |
| Art. 13 – Zugang zur Justiz..... | 21 |
| Art. 14 – Freiheit und Sicherheit der Person | 23 |
| Art. 16 – Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch | 26 |
| Art. 17 – Freiheit und Sicherheit der Person | 27 |
| Art. 18 – Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit | 29 |
| Art. 19 – Unabhängige Lebensführung und Einbezug in die Gemeinschaft..... | 30 |
| Art. 20 – Persönliche Mobilität..... | 34 |
| Art. 21 – Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Information | 36 |
| Art. 22 – Achtung der Privatsphäre | 37 |
| Art. 23 – Achtung der Wohnung und der Familie | 38 |
| Art. 24 – Bildung | 40 |
| Art. 25 – Gesundheit | 44 |
| Art. 26 – Habilitation und Rehabilitation | 45 |
| Art. 27 – Arbeit und Beschäftigung | 47 |
| Art. 28 – Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz..... | 51 |
| Art. 29 – Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben | 52 |
| Art. 30 – Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport..... | 53 |
| 4. Besondere Situation von Jungen, Mädchen und Frauen mit Behinderungen | 56 |
| Art. 6 – Frauen mit Behinderungen..... | 56 |
| Art. 7 – Kinder mit Behinderungen | 57 |
| 5. Besondere Pflichten | 58 |
| Art. 31 – Statistik und Datensammlung | 58 |
| Art. 32 – Internationale Zusammenarbeit..... | 59 |
| Art. 33 – Innerstaatliche Durchführung und Überwachung..... | 59 |

| | |
|---|----|
| Anhänge..... | 61 |
| I Würdigung der Umsetzung der BRK durch Inclusion Handicap | 61 |
| II. Liste der eidgenössischen Gesetze und Verordnungen | 64 |

Einleitung

1. Der Bundesrat beehrt sich, dem UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachstehend «der Ausschuss») den ersten Bericht der Schweiz vorzulegen, der gemäss Artikel 35 des Übereinkommens von 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, nachstehend «die Behindertenrechtskonvention» (BRK), erarbeitet wurde. Dieser Bericht ist zusammen mit dem Basisdokument zu lesen, das den ersten Teil der Berichte der Schweiz darstellt (HRI/CORE/1/Add.29/Rev. 1). Dieses Dokument wird gegenwärtig überarbeitet und dem Ausschuss nachgereicht, sobald der Bundesrat die neue Version genehmigt hat. Der Bericht berücksichtigt grundsätzlich den Stand der Gesetzgebung bis zum 1. Februar 2016.
2. Der vorliegende Bericht beschreibt die in der Schweiz geltenden gesetzlichen, administrativen, gerichtlichen oder anderen Massnahmen in Bezug auf die in der Konvention garantierten Rechte. Dabei vermittelt der Bericht ein Bild der tatsächlichen Situation im Bereich des Schutzes der Rechte von Menschen mit Behinderungen, das über die Beschreibung der Rechtsordnung und der Gesetzgebung hinausgeht. Die detaillierte Berichterstattung zu den Konventionsbestimmungen hält sich sowohl inhaltlich als auch bezüglich der Form und der Gliederung an die Richtlinien zur Erstellung der Staatenberichte zur Behindertenrechtskonvention¹. Gewisse Informationen im vorliegenden Bericht sind in Form von allgemeinen, auf die Gesamtheit des schweizerischen Staatsgebiets anwendbaren Regeln zusammengefasst, dies aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz, die den 26 souveränen Kantonen, die zusammen den Bundesstaat bilden, weite Kompetenzen einräumt. Verweise auf einschlägige kantonale Regelungen wurden in diesen Bericht integriert, wenn es für nötig befunden wurde.
3. Der vorliegende Bericht berücksichtigt die Sicht der Behindertenorganisationen. Vertreten durch Inclusion Handicap, die Dachorganisation der Behindertenorganisationen der Schweiz, hatten diese die Möglichkeit, ihre Positionen und zentralen Anliegen darzulegen, die im Bericht wiedergegeben werden.
4. Der vorliegende Bericht wurde am 29.06.2016 vom Bundesrat gutgeheissen. Er wird auf Deutsch, Französisch und Italienisch auf der Internetseite des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) veröffentlicht, um einem breiten Publikum zugänglich gemacht zu werden.

¹ Leitlinien für das vertragsspezifische Dokument, das von den Vertragsstaaten nach Artikel 35 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vorzulegen ist, in Anwendung von Paragraph 1 von Artikel 35 der Behindertenrechtskonvention vom 18.11.2009; CRPD/C/2/3.

1. Allgemeiner Teil

1.1. Politik zugunsten von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz

5. Die BRK ist ein internationales Übereinkommen, das die Anwendung der Menschenrechte auf Menschen mit Behinderungen garantiert. Zweck dieses Übereinkommens ist es, die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu fördern und jede Form der Diskriminierung in der Gesellschaft zu verhindern. Das Übereinkommen ist ein wichtiger Schritt im Hinblick auf die Stärkung der Rechte der Menschen mit Behinderungen in der ganzen Welt. Es ist das erste universelle Rechtsinstrument, das bestehende Menschenrechte bezogen auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen konkretisiert. Das Übereinkommen würdigt Behinderung als Teil der Vielfalt menschlichen Lebens und überwindet damit das vielerorts vorherrschende defizitorientierte Verständnis. Die Beseitigung derjenigen Benachteiligungen, mit denen Menschen mit Behinderungen in vielen Lebensbereichen nach wie vor konfrontiert sind, ist eines der Ziele des schweizerischen Rechts.
6. Die Schweiz ist der UNO-Behindertenrechtskonvention 2008 beigetreten. Gemäss Schweizer Praxis fand der Beitritt nach der Überprüfung der Vereinbarkeit der Rechtsordnung von Bund und Kantonen mit dem Übereinkommen statt. Die allgemeine Ausrichtung des Übereinkommens und jene der für die Rechte der Menschen mit Behinderungen besonders wichtigen Elemente der schweizerischen Politik zugunsten von Menschen mit Behinderungen stimmen überein:
 - Die Schweiz verfügt über ein gehaltvolles, aus verschiedenen Elementen bestehendes Recht zugunsten von Menschen mit Behinderungen. Auf Bundesebene sind das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 Bundesverfassung, BV) und ein Gesetzgebungsauftrag an Bund und Kantone (Art. 8 Abs. 4 BV) verankert. Konkretisiert werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG), das seit dem 1. Januar 2004 in Kraft ist, sowie in zahlreichen weiteren Vorschriften in der Spezialgesetzgebung von Bund und Kantonen.
 - Die Schweiz verfügt über ein umfassendes System der sozialen Sicherheit. Dieses ist darauf ausgerichtet, den betroffenen Personen Deckung gegen die Schäden bei Eintritt eines versicherten sozialen Risikos zu bieten. Die Sozialversicherungen, namentlich die Invalidenversicherung (IV), leisten damit auf Bundesebene einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Grundsätze der Konvention, insbesondere der vollen und wirksamen Teilhabe der versicherten Personen an der Gesellschaft und deren Einbeziehung in die Gesellschaft. Sie stellen ausserdem verschiedene Massnahmen zur Verfügung, die auf eine Verbesserung der eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung abzielen.
 - Zusätzlich gilt in jenen Bereichen, in denen die Kantone zuständig sind, die anwendbare kantonale Gesetzgebung (Bauwesen, Sozialhilfe sowie Institutionen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderungen).
7. Zwar verfügt die Schweiz über wichtige Bestimmungen zum Schutz der Menschen mit Behinderungen, doch das bestehende schweizerische Recht zugunsten der Menschen mit Behinderungen ist fragmentiert. Dank seinem umfassenden Ansatz bietet das Übereinkommen eine wertvolle Basis für die Auslegung, Ausgestaltung und Umsetzung des bestehenden Behindertengleichstellungsrechts. Das

Übereinkommen kann wichtige Impulse für die Umsetzung der bestehenden Gesetzgebung geben, indem es etwa die konkrete Tragweite einzelner, heute bereits für die Schweiz verbindlicher Menschenrechtsgarantien für Menschen mit Behinderungen verdeutlicht und dadurch die Suche nach Umsetzungsmassnahmen und besseren Lösungen in der Schweiz erleichtert.

8. Die Politik zugunsten der Menschen mit Behinderungen ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Privaten:
 - Gleichstellung und Nichtdiskriminierung: Artikel 8 Absatz 4 BV verpflichtet Bund und Kantone zu Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderungen.
 - Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz: Bund und Kantone setzen sich dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwitwung gesichert ist (Art. 41 Abs. 2 BV). Der Bund trifft insbesondere Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Art. 111 ff. BV).
 - Förderung der Integration Invalider: Bund und Kantone fördern die Eingliederung Invalider, der Bund durch die Ausrichtung von Geld- und Sachleistungen (Art. 112b Abs. 1 BV) und die Kantone insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen. (Art. 112b Abs. 2 BV).
 - Hilfe für Personen mit Behinderungen: Die Kantone sorgen für die Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zu Hause (Art. 112c Abs. 1 BV). Der Bund unterstützt gesamtschweizerische Bestrebungen zu Gunsten Betagter und Behinderter. Zu diesem Zweck kann er Mittel aus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwenden (Art. 112c Abs. 2 BV).
9. Die schweizerische Behindertenpolitik gründet auf dem in der Bundesverfassung verankerten Diskriminierungsverbot sowie auf dem Auftrag an die Gesetzgebungsorgane von Bund und Kantonen, die verpflichtet sind, Massnahmen zu ergreifen, um Ungleichbehandlungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen. Die Bestimmungen sind im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 2000 in Kraft getreten und führten zu einer Stärkung und Neuausrichtung der Behindertenpolitik. Die Umsetzung des Verfassungsauftrags beruht auf zwei Ansätzen:
10. Das Ziel des «sozialen» Ansatzes ist die Verbesserung und Veränderung der persönlichen Situation der behinderten Person, beispielsweise durch Auszahlung von Renten zum Ausgleich der behinderungsbedingten Verminderung der Erwerbsfähigkeit, durch Sonderschulung und durch Förderung der beruflichen Wiedereingliederung. Diesen Ansatz verfolgt der Gesetzgeber namentlich mit den Sozialversicherungen, insbesondere der IV, der Unfallversicherung und der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Für ein würdiges, selbstständiges und selbstbestimmtes Leben ist dieser Ansatz eine grundlegende Voraussetzung.
11. Diesem ersten Ansatz muss ein zweiter beigelegt werden, der den umgebenden Rahmen betrifft, um die Umstände und Hindernisse des Umfelds, die Menschen mit Behinderungen belasten, zu bekämpfen. Gemäss diesem zweiten Ansatz zielen die staatlichen Massnahmen auf die Gesellschaft insgesamt und die von ihr geschaffenen Rahmenbedingungen. Die Massnahmen zielen darauf, die Rahmenbedingungen zu

beeinflussen und die Bedürfnisse aller Mitglieder der Gesellschaft zu berücksichtigen und zu verhindern, dass jene Personen, die nicht in jeder Hinsicht den allgemeinen Normen entsprechen, marginalisiert und ausgeschlossen werden. Mit andern Worten zielt der «umgebungsbezogene» Ansatz auf den allgemeinen Rahmen des gesellschaftlichen Lebens.

12. In den vergangenen Jahren wurde die Behindertenpolitik stärker auf die Förderung der Integration und der Autonomie ausgerichtet.
 - Angeregt durch die Volksinitiative der Behindertenverbände «Gleiche Rechte für Behinderte»² hat die Schweiz im Bereich der Gleichstellung vorerst die Schaffung von Rahmenbedingungen für die selbstständige Teilhabe am sozialen Leben für Menschen mit Behinderungen als Schwerpunkt gesetzt. Ein 2004 in Kraft getretenes Massnahmenpaket, dessen zentrales Element das Behindertengleichstellungsgesetz bildet, sieht zu diesem Zweck die Beseitigung rechtlicher und tatsächlicher Benachteiligungen und insbesondere den verbesserten Zugang zu Bauten und Anlagen, zum öffentlichen Verkehr und zu Dienstleistungen vor.
 - Diese Entwicklung betrifft auch die Invalidenversicherung, deren Aufgabe in erster Linie darin besteht, die nachteiligen Auswirkungen eines Gesundheitsschadens auf die Erwerbsfähigkeit der versicherten Person zu beseitigen oder bestmöglich zu mildern. Im Zuge der seit 2004 erfolgten Revisionen erbringt die IV in erster Linie Massnahmen zur Förderung der beruflichen Wiedereingliederung der versicherten Personen. Eine Rente wird nur zugesprochen, wenn eine Wiedereingliederung in das Erwerbsleben nicht möglich ist.
 - Die Ausrichtung auf die Teilhabe und Selbstbestimmung wurde auch in anderen für Menschen mit Behinderungen besonders wichtigen Rechtsbereichen gestärkt. In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist auch die Revision des Erwachsenenschutzrechts³. Wichtige Weichenstellungen gab es auch in anderen für die Rechte der Menschen mit Behinderungen relevanten Bereichen wie zum Beispiel bei der Bildung.

13. Die mit diesen Massnahmen anvisierten Ziele konnten in vielen Bereichen erreicht werden:
 - Eine 2015 durchgeführte externe Evaluation des BehiG zeigt, dass das Gesetz in seinem Anwendungsbereich wesentliche Verbesserungen gebracht hat, vor allem dort, wo es präzise Bestimmungen enthält oder die Zuständigkeiten klar festlegt. Dies gilt namentlich für den öffentlichen Verkehr und, mit einigen Einschränkungen, für den Zugang zu Bauten und Anlagen sowie für die Informations- und Kommunikationsdienstleistungen (IKT-Dienstleistungen) des Bundes. Allerdings weist die Evaluation auch auf verschiedene Optimierungsmöglichkeiten in diesen Bereichen hin (Sensibilisierung und Information, Stärkung der Umsetzungsmöglichkeiten, Ausfüllen materieller Lücken bei den Leistungen für Privatpersonen oder bei privaten Arbeitsbeziehungen).

² Eidgenössische Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte», abgelehnt in der Volksabstimmung vom 18.5.2003.

³ In Kraft getreten am 1. Januar 2013.

- Die ersten Ergebnisse der 4. und 5. IV-Revision sowie des ersten Teils der 6. IV-Revision (IV-Revision 6a) zeigen, dass sich diese Versicherung klar auf die Wiedereingliederung ausgerichtet hat. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Versicherung bei drei Gruppen noch verstärkt ansetzen sollte: Kinder, Jugendliche sowie Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. In einem neuen Projekt („Weiterentwicklung der Invalidenversicherung“), das Ende 2015 in die Vernehmlassung ging, schlägt die Regierung daher neue Massnahmen vor, um einer Invalidisierung vorzubeugen und die Eingliederung von Kindern, Jugendlichen und psychisch Beeinträchtigten zu verbessern. Besonderes Augenmerk gilt den Übergängen von der Schule zur Berufsbildung und in die Arbeitswelt.
14. Nach der Konsolidierung und Evaluation dieser Massnahmen besteht der nächste Schritt in der Weiterentwicklung der Behindertenpolitik und folglich auch in der Umsetzung des Übereinkommens. Neben der Weiterentwicklung der spezifischen Bereiche der Behindertenpolitik sollen vor allem die Koordination und der systematische Einbezug der behinderten Personen in alle Lebens- und Rechtsbereiche verbessert werden.
 15. Ende 2015 definierte der Bundesrat die zukünftige Ausrichtung der Behindertenpolitik mit dem Ziel, die Gleichstellung und die Teilhabe der Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu stärken. Das 2004 in Kraft getretene BehiG trägt Früchte. Seine Evaluation zeigt, dass es hauptsächlich dazu beigetragen hat, die Zugänglichkeit der Bauten und des öffentlichen Verkehrs zu verbessern. Derzeit bemüht sich der Bundesrat, die Gleichstellung und die Partizipation in anderen Bereichen wie der beruflichen Integration zu fördern. Als besonders wichtig erweist sich die Unterstützung der Menschen mit Behinderungen beim Eintritt ins Erwerbsleben. Die Behindertenpolitik hat vor allem das Ziel, die verschiedenen Massnahmen von Bund und Kantonen zu koordinieren und die Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen in allen für sie relevanten Lebens- und Rechtsbelangen, wie der Arbeit oder der Bildung, systematisch mit einzubeziehen. Derzeit erstellt der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Behindertenorganisationen einen Bericht über die Behindertenpolitik. Bis Ende 2016 sollen die Massnahmen in diesen Bereichen definiert werden.

1.2. Allgemeine statistische Angaben⁴

16. Aufgrund verschiedener verfügbarer Quellen kann die Zahl der Menschen mit Behinderungen in der Schweiz auf rund 1,6 Millionen geschätzt werden. Darunter sind ca. 29 % als stark behindert zu bezeichnen. 98 % der Menschen mit Behinderungen leben in Privathaushalten. 2010 lebten 25 400 Erwachsene (davon 60 % Männer) in Behindertenheimen⁵. Diese Zahl hat in den vergangenen vier Jahren um 4000 zugenommen. 35 % der Heimbewohnerinnen und -bewohner leben dort seit mehr als 15 Jahren.
17. Der Anteil der Menschen mit Behinderungen erhöht sich mit dem Alter deutlich. Nur 10 % der Jugendlichen zwischen 16 und 24 Jahren haben eine Behinderung,

⁴ Quelle (ohne anderslautenden Hinweis): Statistik der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06.html>, Jahr 2012/2013.

⁵ BFS: Die Situation der Menschen mit Behinderung in sozialen Einrichtungen

gegenüber 45 % der Menschen über 85 Jahre. Die Zunahme ist nach 55 Jahren sowie nach 75 Jahren besonders markant. Das Alter spielt hier selbstverständlich eine wichtige Rolle: Es ist die Ursache für die meisten Behinderungen bei den betagten Menschen. Daher gibt es mehr Menschen, die im Alter behindert werden, als behinderte Menschen, die alt werden.

18. Acht von zehn Personen mit Behinderungen, die in einem Privathaushalt leben, sagen, dass der Grund ihrer Einschränkungen hauptsächlich körperlicher Natur ist, gegenüber weniger als einer von zehn, die einen psychischen Grund angibt. Dieses Verhältnis ist generell umgekehrt bei Menschen, die in Einrichtungen leben, bei denen die psychischen Behinderungen und vor allem die geistigen Behinderungen bei weitem überwiegen (insgesamt 77 %). Menschen mit Hör- oder Sehbehinderungen, mit Sprach- oder Gehbehinderungen sowie kleinwüchsige Menschen machen nur einige Prozent der Wohnbevölkerung aus. Ihr Anteil liegt sogar unter 1 %, wenn nur die Erwerbstätigen (15–64 Jahre) betrachtet werden. Die häufigsten Behinderungen – besonders im Rentenalter – betreffen die Selbstständigkeit in den alltäglichen Lebensverrichtungen (ADL*: essen, aufstehen, anziehen, auf die Toilette gehen, sich waschen) oder die instrumentellen Grundaktivitäten (IADL*: kochen, telefonieren, einkaufen, waschen, Hausarbeiten verrichten, Geldgeschäfte erledigen, Benutzung des öffentlichen Verkehrs).
19. Menschen mit Behinderungen werden häufig mit invaliden Menschen gleichgesetzt, das heisst mit denjenigen Menschen, die aufgrund einer Invalidität eine Versicherungsleistung beziehen (beispielsweise von der IV, einer Einrichtung der beruflichen Vorsorge, einer Unfallversicherung oder einer Krankenversicherung). Diese beiden Gruppen überschneiden sich jedoch nur teilweise. Ende 2013 bezogen 230 341 Personen eine persönliche IV-Rente (ohne Ehepartner- oder Kinderrente), d. h. 4,5 % der versicherten Bevölkerung,⁶ während die Zahl der Menschen mit Behinderungen auf rund 1,6 Millionen geschätzt wird (siehe oben).

⁶ Parallel dazu wurden 83 619 Invalidenrenten von Unfallversicherungen ausgerichtet, 131 708 von Pensionskassen und 2 135 von der Militärversicherung. Diese Zahlen können nicht addiert werden, da eine einzelne Person mehrere Renten beziehen kann (z. B. SUVA -Rente plus IV-Leistung).

2. Allgemeine Bestimmungen des Übereinkommens

Art. 1 bis 4 des Übereinkommens

20. Gestützt auf die Konvention bezieht sich der Begriff Menschen mit Behinderungen auf Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern. In Übereinstimmung mit der internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zeichnet sich diese Definition durch die Interaktion zwischen persönlichen und externen Faktoren aus. Die schweizerische Gesetzgebung im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen beruht auf dem gleichen Konzept von Behinderung als Interaktion zwischen persönlichen und externen Faktoren. Gemäss Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG)⁷ bedeutet «Mensch mit Behinderungen» eine Person, der es eine voraussichtliche dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Zwei wichtige Begriffe sind im Sozialversicherungsrecht definiert, nämlich der Begriff der *Invalidität* als voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbslosigkeit sowie die *Hilflosigkeit* einer Person, die wegen der Beeinträchtigung der Gesundheit für alltägliche Lebensverrichtungen dauernd der Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedarf.
21. Die Statistiken zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen beziehen sich auf die Definition des BehiG und erfassen diese aufgrund der standardisierten Fragestellungen des *Minimum European Health Module*. So gelten Menschen mit einer dauernden gesundheitlichen Beeinträchtigung, die sie in ihren alltäglichen Tätigkeiten (leicht oder stark) einschränken, als behindert. Das Bundesamt für Statistik erstellt seit 2004 eine Statistik zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, die Informationen über den Fortschritt der in der Bundesverfassung verankerten Gleichstellung liefert. Diese Statistik beruht auf einem Indikatorensystem, das die als behindert eingestufte Bevölkerung beschreibt und ihre Lebensbedingungen mit denjenigen der übrigen Bevölkerung vergleicht. Die Indikatoren werden durch vertiefende Analysen ergänzt. Die Resultate stehen ab 2007 und vorwiegend in einem jährlichen Rhythmus zur Verfügung. Sie werden systematisch nach Geschlecht aufgeteilt und sind auf die Altersgruppe der 15/16- bis 64-Jährigen beschränkt⁸.
22. Diskriminierung wird in der Schweiz als eine qualifizierte Art von Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen definiert, welche die Benachteiligung eines Menschen zum Ziel oder zur Folge hat. Der Grundsatz der

⁷ Im Interesse der besseren Lesbarkeit des Dokuments finden sich alle vollständigen Bezeichnungen sowie die zitierten Verweise auf alle Gesetze, Verordnungen und internationalen Übereinkommen der Systematischen Sammlung des Bundesrechts im Anhang «Liste der Gesetze, Verordnungen und der internationalen Übereinkommen».

⁸ Für weitere Einzelheiten über die Statistik der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz siehe Artikel 31 des Berichts.

Nicht-Diskriminierung verbietet die Ungleichbehandlung eines Menschen auf der Basis von bestimmten Kriterien, die als Herabwürdigung einzustufen ist.

23. Im Sinne von Artikel 2 der Konvention bedeuten 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. Diese Definition stimmt mit dem schweizerischen Recht überein: Diskriminierungen im Sinne von Artikel 8 Absatz 2 BV müssen beseitigt werden. Dies kann Vorkehrungen erforderlich machen, die die Person mit Behinderungen verlangen kann, wenn sie nicht unverhältnismässig sind. Die Handlungspflicht zum Verbot oder zur Beseitigung einer Ungleichbehandlung unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit ist für einzelne Bereiche im BehiG verankert und konkretisiert (Art. 7 und 8 in Verbindung mit Art. 11 und 12 BehiG).
24. Gemäss Artikel 35 Absatz 3 BV müssen die Behörden dafür sorgen, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden. Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass es keine diskriminierenden Herabwürdigungen insbesondere bei einem Ungleichgewicht des Machtverhältnisses zwischen Privaten (z. B. bei Mietverträgen oder Arbeitsverhältnissen) gibt. Das BehiG sieht auch vor, dass Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, Behinderte nicht auf Grund ihrer Behinderung diskriminieren dürfen (Art. 6).
25. Das Übereinkommen ist gemäss dem Grundsatz des Monismus wie auch alles übrige Völkerrecht Bestandteil des schweizerischen Landesrechts. Nach Artikel 35 BV müssen die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen; wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.
26. Gemäss ständiger Praxis des Bundesgerichts betreffend die «Justiziabilität» einer völkerrechtlichen Rechtsnorm kann sich eine Privatperson auf eine solche Rechtsbestimmung berufen, wenn folgende Voraussetzung erfüllt sind:
 - Die Bestimmung hat Rechte und Pflichten der Einzelnen zum Gegenstand.
 - Die anwendbare Norm ist inhaltlich genügend bestimmt und klar, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheids zu bilden, und mithin justiziabel.
 - Adressat der Norm sind die rechtsanwendenden Behörden.

Das Bundesgericht anerkennt in ständiger Rechtsprechung die Justiziabilität der bürgerlichen und politischen Menschenrechte, d. h. etwa der Garantien des UNO-Paktes II oder EMRK. Im Unterschied dazu bejaht es die Möglichkeit einer direkten Berufung auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte und damit deren subjektiv-rechtlichen Gehalt nur mit Zurückhaltung. Es hat wiederholt ausgeführt, sie richteten sich abgesehen von wenigen Ausnahmen nicht an Einzelpersonen, sondern infolge ihrer rein programmatischen Natur an den Gesetzgeber; es handle sich um Leitlinien, die keine subjektiven, einklagbaren Rechte begründen. Gestützt auf diese Praxis hat der Bundesrat in den letzten Jahren mehrmals vor internationalen Organen bestätigt, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der Schweiz, von Ausnahmen abgesehen, nicht justiziabel sind. In seiner Botschaft vom 11. Dezember 2015 zur Genehmigung des Fakultativprotokolls vom 19. Dezember 2011 zur Kinderrechtskonvention von 20. November 1989, das ein Mitteilungsverfahren begründet, hat der Bundesrat jedoch festgehalten, dass es in erster Linie Aufgabe der

rechtsanwendenden Behörden ist, die möglichen Konsequenzen des Inkrafttretens des Protokolls auf ihre entsprechende Praxis zu untersuchen. Auch für diese Konvention hält der Bundesrat im Grundsatz an seiner Auslegung der Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte fest. Es wird jedoch an den Gerichten sein, in jedem Einzelfall über die direkte Anwendbarkeit der Konventionsbestimmungen zu bestimmen. Doch selbst wenn die Bestimmungen des Übereinkommens kein subjektives Recht begründen, bilden sie einen integralen Bestandteil der Rechtsordnung. Mit anderen Worten bleiben die internationalen Verpflichtungen bestehen, unabhängig von der Frage, ob sie vor den staatlichen Behörden angerufen werden können oder nicht.

3. Spezifische Rechte

Art. 5 – Gleichstellung und Nichtdiskriminierung

27. Der Grundsatz der Gleichstellung und das Diskriminierungsverbot sind in Artikel 8 BV verankert. Dieser Schutz galt schon in der alten Verfassung, die bis 31. Dezember 1999 in Kraft war, wurde jedoch bei der Verfassungsreform präzisiert. So wird das Verbot einer Diskriminierung wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung nun ausdrücklich im Verfassungstext erwähnt (Art. 8 Abs. 2 BV). Hinzugekommen ist der Auftrag an die Gesetzgeber auf eidgenössischer und kantonaler Ebene, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vorzusehen (Art. 8 Abs. 4 BV). Der Diskriminierungsschutz findet sich auch in verschiedenen von der Schweiz ratifizierten internationalen Abkommen wie der EMRK, den UNO Pakten I und II, des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (CRC) und des Übereinkommens vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).
28. Artikel 8 Absatz 2 BV besagt «niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung». Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung verbietet nicht jegliche Unterscheidung aufgrund der in Artikel 8 Absatz 2 BV genannten Kriterien, sondern begründet vielmehr den Verdacht einer unzulässigen Differenzierung. Solche Ungleichbehandlungen können nur mit ernsthaften und triftigen Gründen gerechtfertigt werden⁹. Artikel 8 Absatz 2 BV verbietet nicht nur die direkte, sondern auch die indirekte Diskriminierung. Eine solche Diskriminierung liegt vor, wenn eine Regelung, die nicht direkt eine bestimmte Gruppe benachteiligt, gerade Personen dieser Gruppe durch ihre Wirkungen und ohne sachliche Begründung benachteiligt¹⁰.
29. Artikel 8 Absatz 2 BV bietet einen Schutz gegen staatliche Regelungen und Massnahmen, die sich diskriminierend auswirken. Die Gesetzgebung sieht darüber hinaus Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung durch Private vor. Auch die Bestimmungen des Zivilgesetzbuchs bieten einen Schutz gegen Diskriminierung, insbesondere die Bestimmung, die den Schutz der Persönlichkeit garantiert (Art. 28 Zivilgesetzbuch, ZGB). Wer in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird, kann zu seinem Schutz gegen jeden, der an der Verletzung mitwirkt, das

⁹ Siehe BGE 135 I 49 E. 4.1 mit Referenzen

¹⁰ Siehe BGE 138 I 205 E. 5.4

Gericht anrufen. Die Person kann die Beseitigung der Verletzung sowie die Feststellung der Widerrechtlichkeit der Verletzung beantragen. Ebenfalls möglich sind Schadenersatz- und Genugtuungsforderungen. Im Arbeitsrecht hat der Arbeitgeber die Persönlichkeit des Arbeitnehmers zu achten, was ihn dazu verpflichten kann, Massnahmen zum Schutz des Arbeitnehmers zu ergreifen, wenn dieser Opfer von Diskriminierungen des Vorgesetzten oder anderer Personen ist, mit denen er bei seiner Arbeit in Kontakt ist (Art. 328 OR).

30. Neben dem Schutz vor Diskriminierung verpflichtet Artikel 8 Absatz 4 BV den Gesetzgeber zu Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten. Zu diesen Massnahmen lassen sich neben dem Behindertengleichstellungsrecht auch die Massnahmen von Bund und Kantonen zur Existenzsicherung und zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen gemäss Artikel 112 ff. BV zählen.
31. Das BehiG hat zum Zweck, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind. Es setzt zudem Rahmenbedingungen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern sollen, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbstständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Das BehiG sieht vor allem die Beseitigung tatsächlicher Benachteiligungen vor. Dazu gehört die Verbesserung des Zugangs zu Bauten und Anlagen, der Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs sowie von Dienstleistungen inklusive der Aus- und Weiterbildung. Diese Massnahmen werden ergänzt durch besondere Vorgaben für den Bund (Bundespersonal, technische Vorschriften, Programme und Projekte, Information und Beratung) und die Kantone (Schule). Darüber hinaus verlangt das BehiG, dass Bund und Kantone weitere Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen ergreifen. Mit dem Erlass des BehiG wurden zudem weitere Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in anderen Gesetzen eingeführt.
32. Das BehiG sieht in den zentralen Regelungsbereichen subjektive Rechtsansprüche sowie Beschwerde- und Klagerechte von Behindertenorganisationen vor. Diese Beschwerde- und Klagerechte sollen die Durchsetzung der materiell-rechtlichen Vorgaben (Verpflichtungen) verstärken.
33. Der Bundesrat hat gestützt auf eine Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR)¹¹ in einem Bericht über das Recht auf Schutz vor Diskriminierung¹² festgehalten, dass das Schweizer Recht grundsätzlich genügend Schutz vor Diskriminierung bietet; Lücken gibt es jedoch insbesondere im privatrechtlichen Bereich sowie speziell bei homosexuellen, trans- und intersexuellen Menschen. Verschiedene Empfehlungen zur Verbesserung des Schutzes vor Diskriminierung werden nun vertieft geprüft. Im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erfolgt diese Prüfung im Rahmen eines vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Berichts zur Behindertenpolitik, der Ende 2016 vorliegen soll.

¹¹ SKMR. Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen, Synthesebericht, Bern 2015 (vgl. <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2016/2016-05-25/synthesebericht-d.pdf>)

¹² Recht auf Schutz vor Diskriminierung, Bericht des Bundesrats vom 25. Mai 2016 in Erfüllung des Postulats Naef 12.3543 vom 14. Juni 2012.

Art. 8 – Sensibilisierung

34. Das BehiG berücksichtigt auch die Bedeutung der Sensibilisierung für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Die Information und Beratung von Behörden und Privaten gehören zu den zentralen Aufgaben des im Rahmen dieses Gesetzes geschaffenen Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB).
35. Gemäss Artikel 18 BehiG kann der Bund Informationskampagnen durchführen, um das Verständnis der Bevölkerung für die Probleme der Gleichstellung und der Integration zu erhöhen und den betroffenen Kreisen die verschiedenen Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Dadurch soll ein besseres Verständnis gegenüber den Menschen mit Behinderungen und ein besseres Zusammenleben gefördert werden. Zwischen 2004 und 2014 ermöglichten Finanzhilfen des Bundes die Unterstützung von rund 400 Projekten zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. 86 % dieser Mittel wurden Behindertenorganisationen ausgerichtet, 14 % den Kantonen (einschliesslich Fachhochschulen) und Gemeinden. Die häufigsten Projekte befassten sich mit Bildung, Kultur und Kommunikation.
36. Um das Thema der Gleichstellung gesellschaftlich breiter und nachhaltiger zu verankern und die bereitgestellten Mittel möglichst wirksam einzusetzen, definiert das EBGB Schwerpunkte zur gezielten Förderung der Gleichstellung. Dank der Bündelung der Tätigkeiten des Bundes und Dritter in Schwerpunktprogrammen können die Information und die Sensibilisierung der Gesellschaft verstärkt und die Vernetzung der Hauptakteure gefördert sowie die Koordination der aktuellen und künftigen Massnahmen erleichtert werden. Gegenstand der Schwerpunktprogramme waren bisher Kultur, Partizipation und politische Rechte und Sport.
37. Die Evaluation des BehiG hat ergeben, dass der angestrebte Wandel in der Wahrnehmung von Behinderung mit den bisherigen Massnahmen erst teilweise erreicht werden konnte. Der Bundesrat hat daher das EDI damit beauftragt, im bereits erwähnten Bericht zur Behindertenpolitik unter anderem Massnahmen zur Verbesserung der Information und der Sensibilisierung vorzuschlagen.

Art. 9 – Zugänglichkeit

Überblick

38. Die Verbesserung der Zugänglichkeit stand bei der Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags von Artikel 8 Absatz 4 BV an erster Stelle; dieser verlangt Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen.
39. Die Zugänglichkeit wird im Wesentlichen im BehiG geregelt. Das Gesetz wurde im Hinblick auf Verbesserungen namentlich im Bereich des Zugangs zu den öffentlichen Bauten und Anlagen, zum öffentlichen Verkehr und zu den Dienstleistungen geschaffen. Diese Massnahmen sind darauf ausgerichtet, die Zugänglichkeit insgesamt zu verbessern und ergänzen Massnahmen, die auf individuelle Bedürfnisse zugeschnitten sind. Die Invalidenversicherung bietet beispielsweise Hilfsmittel für die Versicherten, um sie zu unterstützen und ihnen weiterhin eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen oder ihre gewohnten Aufgaben wahrzunehmen, eine Schule zu besuchen, eine Lehre zu machen oder für die funktionelle Angewöhnung. Die Hilfsmittel haben auch den Zweck, die Begünstigten bei der Fortbewegung und der Entwicklung ihrer persönlichen Unabhängigkeit zu unterstützen. Die Beseitigung oder Abänderung baulicher Hindernisse in und um den Wohn-, Arbeits-,

Ausbildungs- und Schulbereich geschieht beispielsweise auch durch die Hilfsmittel der IV.

Bauten und Anlagen

40. Auf kantonaler Ebene existierten schon vor Inkrafttreten des BehiG Vorschriften zur Gewährleistung des Zugangs zu Bauten und Anlagen. Seit 2004 stellt das BehiG einen nationalen Mindeststandard sicher und trägt mit der Gewährleistung von subjektiven Rechten zur Verbesserung der Durchsetzung der gesetzlichen Anforderungen bei.
41. Das BehiG verlangt, dass Gebäude und Anlagen mit Publikumsverkehr, private oder öffentliche Bauten und Anlagen den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen bei Neu- oder Umbauten, die einer Bewilligung unterliegen, angepasst werden. Der Begriff «Anlagen mit Publikumsverkehr» umfasst die Bezeichnung des gesamten öffentlichen Raums, d. h. Strassen, Wege, Plätze, Parkanlagen. Die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen muss ferner für Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten und Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen gewährleistet sein.
42. Die betroffenen Personen können ein Gericht oder die zuständige Behörde anrufen, um die Beseitigung einer Benachteiligung bei Zugang zu einer Baute oder einer Anlage verlangen. Behindertenorganisationen haben ebenfalls die Möglichkeit, gegen eine Baubewilligung Beschwerde zu führen. Nach dem Baubewilligungsverfahren können die betroffenen Personen eine zivilrechtliche Klage einreichen, um die Beseitigung der Benachteiligung bei gesetzlich vorgeschriebenen Massnahmen zu fordern, die beim Baubewilligungsverfahren nicht festgestellt werden konnten.
43. Parallel zum BehiG gilt die kantonale Baugesetzgebung. Einzelne Kantone erweitern den Geltungsbereich der Bestimmungen zum hindernisfreien Bauen auf weitere, nicht vom BehiG betroffene Gebäudetypen. Die meisten Kantone verlangen Anpassungen, einschliesslich für Wohngebäude mit weniger als acht Wohneinheiten und für Gebäude mit weniger als 50 Arbeitsplätzen. Einzelne Kantone erleichtern die Umsetzung des Gesetzes, beispielsweise indem sie Rechtsmittel der Behörden vorsehen oder indem sie die Baubehörden verpflichten, auf Hindernisfreiheit spezialisierte Bauberatungsbüros beizuziehen. Die Kantone haben zudem verschiedenste gesetzliche Anpassungen vorgenommen, die durch das BehiG angeregt wurden: So haben die meisten ihre Baugesetze aktualisiert. Eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben auf Bundes- und kantonaler Ebene kommt den Normen von Berufsverbänden zu. So konkretisieren die Norm SIA 500 «Hindernisfreie Bauten» und die Norm VSS SN 640 075 «Hindernisfreier Verkehrsraum» die gesetzlichen Vorgaben.
44. Die 2015 abgeschlossene Evaluation des BehiG weist auf die positive Wirkung des Gesetzes im Bereich der Bauten und Anlagen, sowie auf die Fortschritte in den vergangenen zehn Jahren hin¹³. Das Gesetz hat zur Sensibilisierung der Akteure im Baubereich beigetragen. Gesamthaft zeigt die Evaluation, dass sich die Situation seit Inkrafttreten des Gesetzes verbessert hat, insbesondere in Bezug auf die Mobilität im öffentlichen Raum und die Gebäude mit Publikumsverkehr, weniger hingegen bei den Betriebs- und Wohngebäuden. Aus der Evaluation geht allerdings hervor, dass die Umsetzung der Bestimmungen des BehiG von den zuständigen Behörden bei der Erteilung von Baubewilligungen nicht einheitlich umgesetzt wird und dass zwischen

¹³ Zu diesem Abschnitt siehe Ziffer 4 der Kurzfassung des Evaluationsberichts (französisch und deutsch) oder des integralen Evaluationsberichts (nur deutsch).

den Kantonen weiterhin Unterschiede bestehen. Die grössten Schwierigkeiten treten weniger bei Neubauten auf als bei der Sanierung bestehender Gebäude, wenn die Anpassungen zu hohen Zusatzkosten führen.

Öffentlicher Verkehr

45. Im Bereich des öffentlichen Verkehrs zielt das BehiG darauf ab, diesen bis Ende 2023 hindernisfrei auszugestalten. Das BehiG enthält zunächst Vorgaben zu den Kommunikationssystemen und der Billettausgabe. Diese beiden Bereiche mussten bis Ende 2013 an die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Verhältnismässigkeit angepasst werden. Das BehiG verlangt ferner die Anpassung der öffentlichen Transportmittel und -infrastrukturen bis Ende 2023. Die Umsetzung stützt sich im Wesentlichen auf die detaillierten Ausführungsbestimmungen (Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs [VböV] und die Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs [VAböV]).
46. Wenn Menschen mit Behinderungen den öffentlichen Verkehr nicht selbstständig benutzen können, bestehen Ersatzmassnahmen. Über das Call Center Handicap der SBB beispielsweise können Menschen mit eingeschränkter Mobilität eine Ein- oder Aussteighilfe in Anspruch nehmen, wenn sie eine Stunde vor Reisebeginn anrufen. 2014 wurden so rund 350 Hilfen pro Tag geleistet. Ähnliche Call Center gibt es auch bei anderen Transportunternehmen. Viele spezielle Dienstleistungen für Menschen mit eingeschränkter Mobilität werden auch von Behindertenorganisationen erbracht.
47. Die Ende 2015 abgeschlossene Evaluation des BehiG stellt im Bereich des öffentlichen Verkehrs die grössten Verbesserungen fest:
 - Ende 2014 waren rund 50 % der Bahnhöfe mit einem Total von 70 % des Passagiervolumens angepasst. Die zehn wichtigsten Bahnhöfe der Schweiz sind mit Ausnahme von Bern alle barrierefrei. Die «einfachsten» Anpassungen wurden (im Rahmen der üblichen Unterhaltsarbeiten) ausgeführt, die kostspieligsten und technisch komplexesten Anpassungen¹⁴ müssen noch gemacht werden. Der Bundesrat hat festgehalten, dass die Arbeiten zur Anpassung der Anlagen an die Anforderungen des BehiG beschleunigt werden müssen. Die Direktion des Bundesamtes für Verkehr (BAV) hat beschlossen, die Steuerung der Infrastrukturmassnahmen aller Bahnen zu intensivieren.
 - Beim Rollmaterial geht das BAV davon aus, dass Ende 2014 70 % der Züge den Anforderungen des BehiG entsprochen haben. Die SBB haben alle geforderten Anpassungen im Regionalverkehr vorgenommen, nicht aber im Fernverkehr, was bis Ende 2023 der Fall sein sollte. Bei den öffentlichen Busbetrieben ist die Mehrheit der Fahrzeuge angepasst. Die Trams in Genf und Bern sind alle barrierefrei, jene in Zürich ab 2016. Die am wenigsten zugänglichen Infrastrukturen sind die Bushaltestellen, insbesondere ausserhalb der Städte.
 - Die Frist für die Anpassung der Kommunikationssysteme und der Billettautomaten (31. Dezember 2013) wurde nicht überall eingehalten. Laut der Fachstelle «Mobilitätsfragen» des Bundesamtes für Verkehr entsprechen die Kommunikations- und Billettausgabesysteme zu 80 % bis 90 % den Bestimmungen des BehiG (Stand Ende 2014). Die fehlenden Prozente betreffen

¹⁴ Kurzfassung des Evaluationsberichts BehiG, S. 17 f..

Fälle, für die die Anpassung innerhalb der genannten Frist unverhältnismässig war¹⁵.

Dienstleistungen

48. Das BehiG verpflichtet die Gemeinwesen und die konzessionierten Unternehmen, Benachteiligungen zu verhindern oder zu beseitigen (Art. 5 BehiG). Die Massnahmen in Bezug auf die Kommunikation der Bundesbehörden mit Menschen mit Sprach-, Hör- oder Sehbehinderungen sind speziell und ausführlich geregelt. Weitere Bundesgesetze enthalten spezifische Vorschriften zum Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Benachteiligungen, etwa das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG), das Fernmeldegesetz (FMG) oder das Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG). Das kantonale Recht ergänzt das BehiG und die weiteren Bundesgesetze. Seit seinem Inkrafttreten 2004 hat das BehiG zu verschiedenen Gesetzesanpassungen geführt, einerseits direkt (Bund), andererseits indirekt (vor allem Kantone). Auf Bundesebene gilt dies im Besonderen für die neuen Regelungen in den Bereichen Telekommunikation, Steuerwesen, Radio- und Fernsehen sowie für Informations-, Kommunikations- und Transaktionsleistungen. Auf kantonaler Ebene haben zwei Kantone in ihrer Verfassung die Pflicht zur Berücksichtigung der Menschen mit Behinderungen verankert, die auch für private Dienstleistungserbringer Anwendung findet.
49. Das BehiG sieht über diese allgemeinen Vorgaben hinaus spezifische Massnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationsdienstleistungen vor. Artikel 14 BehiG sowie die Verordnung über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen konkretisieren die allgemeinen Bestimmungen zu den Dienstleistungen des Bundes. Sie schreiben vor, dass die Behörden in den Kontakten mit der Bevölkerung die besonderen Bedürfnisse der Sprach-, Hör- und Sehbehinderten berücksichtigen müssen (Art. 11 der Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, BehiV) und dass die auf Internet angebotenen Dienstleistungen für Sehbehinderte ohne erschwerende Bedingungen zugänglich sein müssen (Art. 10 BehiV; siehe auch Art. 7 Abs. 3 RTVG und Art. 7 und 8 der Verordnung über Radio und Fernsehen RTVV). Bei der Grundlagenerarbeitung hat der Bundesrat 2006 und 2012 Strategien für eine Informationsgesellschaft verabschiedet, die die Chancengleichheit der Menschen mit Behinderungen in Bezug auf die soziale Teilhabe einbeziehen. Das Netzwerk «Digitale Integration Schweiz» hat 2008 und 2012 Aktionspläne verabschiedet, die in verschiedenen Bereichen Massnahmen und Projekte vorsehen, die ebenfalls auf die Förderung der Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen im IKT-Bereich ausgerichtet sind (e-inclusion.ch). Die 2007 verabschiedete E-Government-Strategie Schweiz des Bundes beinhaltet auch die Barrierefreiheit; Menschen mit Behinderungen sollen insbesondere von E-Voting profitieren können. Für die elektronische Kommunikation sind mit den neuen Richtlinien des Bundes zur Internet-Barrierefreiheit und dem Accessibility-Standard eCH-0059 neue Vorgaben erarbeitet worden. Der Bundesrat hat ferner 2014 eine weitere Verbesserung der Internet-Barrierefreiheit beschlossen. Er hat dazu den *Aktionsplan E-Accessibility 2015–2017* verabschiedet.

¹⁵ Kurzfassung des Evaluationsberichts BehiG, S. 17.

50. Bei den Dienstleistungen von Privaten beschränkt sich der Schutz auf das im BehiG verankerte Diskriminierungsverbot. Wer bei Leistungen, die durch Private erbracht werden, diskriminiert wird, kann vor Zivilgericht verlangen, dass der Leistungserbringer die Diskriminierung unterlässt oder beseitigt, hat aber nur Anspruch auf Schadenersatz von höchstens 5000 Franken. Ferner besteht ein Klagerecht von Behindertenorganisationen (Feststellungsklage).
51. Bei den Leistungen der öffentlichen Hand stellt die Evaluation des BehiG eine gewisse Verbesserung der Zugänglichkeit seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes im Jahr 2004 fest. Hingegen hat sich die Situation bei Leistungen, die von Privaten erbracht werden, praktisch nicht verändert. Bei der vom Bundesrat angestossenen Weiterentwicklung der Behindertenpolitik werden daher auch Optionen geprüft, um die Zugänglichkeit von Dienstleistungen weiter zu verbessern.

Art. 10 – Recht auf Leben

52. Das Recht auf Leben ist in der Bundesverfassung (Art. 10 BV) garantiert und für jeden Menschen anerkannt. Die Schweiz ist auch Vertragspartei verschiedener internationaler Übereinkommen, die das Recht auf Leben anerkennen. Dazu zählen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) (Art. 2 EMRK), das Protokoll Nr. 6 zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe, das Protokoll Nr. 13 zur EMRK über die vollständige Abschaffung der Todesstrafe sowie das Zweite Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe.
53. Der Schwangerschaftsabbruch ist in der Schweiz in den ersten zwölf Wochen zulässig. Nach der zwölften Woche ist er zulässig, wenn er nach ärztlichem Urteil notwendig ist, um von der schwangeren Frau die Gefahr einer schwerwiegenden körperlichen Schädigung oder einer schweren seelischen Notlage abzuwenden. Das Verbot der Präimplantationsdiagnostik (PDI) im Rahmen einer In-vitro-Fertilisation (IVF) ist aufgehoben worden. Volk und Stände haben im Juni 2015 die Änderung von Artikel 119 BV angenommen, die die Entwicklung der für eine medizinisch unterstützte Fortpflanzung erforderlichen Anzahl von Embryonen und die PDI zulässt. Das Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (FMedG) stellt strenge Voraussetzungen an die Zulassung der PDI. Dieses vom Volk am 5. Juni 2016 angenommene Gesetz lässt die Auswahl von Embryonen zu, die weder von den Eltern ererbte Voraussetzungen für eine bestimmte schwere Krankheit, noch besondere Merkmale in sich tragen, die eine erfolgreiche Schwangerschaft verhindern.
54. Betreffend das Lebensende legen die Richtlinien der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) fest, dass ein Mensch als tot gilt, wenn die Funktionen seines Gehirns einschliesslich des Hirnstamms irreversibel ausgefallen sind. In der Schweiz ist Suizidhilfe nur bei selbstsüchtigen Beweggründen strafbar (Art. 115 StGB). Verschiedene Vereine bieten diese Möglichkeit den Menschen an, die diesen Wunsch haben, doch müssen hier neben den nicht selbstsüchtigen Beweggründen weitere Voraussetzungen erfüllt sein. Die Richtlinien der SAMW erlauben grundsätzlich der Ärzteschaft nur dann Beihilfe zu Suizid, wenn die Krankheit der Patientin oder des Patienten unheilbar und weit fortgeschritten ist. Nur urteilsfähige Menschen dürfen sich die tödliche Substanz beschaffen lassen und selber einnehmen. Einzelne Kantone haben die Suizidbeihilfe gesetzlich geregelt. So

hat der Kanton Waadt die Suizidhilfe in öffentlichen Heimen und Spitälern geregelt.¹⁶ Das einschlägige Gesetz des Kantons Waadt stellt insbesondere die Voraussetzung auf, dass die Urteilsfähigkeit im Hinblick auf den Entscheid, einen Suizid zu begehen, gegeben ist, und dass eine schwere und unheilbare Krankheit oder ebensolche Folgen eines Unfalls vorliegt. Für Menschen mit Behinderungen gelten die gleichen Bedingungen. Das Bundesgericht anerkennt, dass eine unheilbare, dauerhafte und schwer behandelbare psychische Krankheit gleich wie eine somatischen Krankheit dazu führen kann, das eigene Leben nicht mehr als lebenswert zu erachten. Die Suizidhilfe kann daher in einem solchen Fall nicht ausgeschlossen werden. Es muss jedoch zwischen einem Ausdruck einer psychischen Störung und der überlegten und unabhängigen Entscheidung einer urteilsfähigen Person unterschieden werden. Suizidhilfe kann auch Menschen geleistet werden, die an psychischen Beeinträchtigungen leiden, sofern der Wille, ihrem Leben ein Ende zu setzen, auf einer autonomen Entscheidung als urteilsfähige Person beruht¹⁷. Ob die Voraussetzungen dazu gegeben sind, lässt sich nicht losgelöst von psychiatrischen Fachkenntnissen beurteilen¹⁸.

Art. 11 – Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen

55. Der Schutz der Schweizer Bevölkerung vor Gefahrensituationen und humanitären Notlagen ist im Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG) geregelt. Für den Bevölkerungsschutz sind grundsätzlich die Kantone zuständig, die ihn in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Regionen nach den jeweiligen Bedürfnissen gestalten. Auch der Bund übernimmt in diesem Bereich bestimmte Aufgaben. Der Bevölkerungsschutz ist als Verbundsystem organisiert, in dem die Zusammenarbeit der fünf Partnerorganisationen Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, technische Betriebe und Zivilschutz sichergestellt wird, um eine gute Funktionsweise zu gewährleisten. Für die Betreuung der Menschen mit Behinderungen in Gefahrenlagen oder humanitären Notlagen ist der Zivilschutz zuständig. Die verschiedenen Dienste sind gut organisiert, entsprechend ausgerüstet und bei ihrer Aufgabe für die speziellen Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen sensibilisiert.
56. Über die generellen Vorkehrungen hinaus sind insbesondere bei der Warnung, Alarmierung und Information spezifische Massnahmen erforderlich, um den Schutz von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. In diesen drei Bereichen werden die bestehenden Systeme und Prozesse zurzeit unter der Leitung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz BABS gezielt weiterentwickelt und ausgebaut. Dabei soll die Alarmierung der Bevölkerung künftig nicht mehr nur als akustische Alarmierung mittels Sirenen erfolgen, sondern auch über andere Kanäle wie etwa SMS, Twitter-Meldung. Die weiteren behördlichen Informationen für die Bevölkerung im Fall von Katastrophen und Notlagen sollen künftig ebenfalls über diverse elektronische Kommunikationskanäle gleichzeitig verbreitet werden und nicht mehr auf das Radio als zentralen Kanal ausgerichtet sein. Mit diesen Massnahmen wird insbesondere den spezifischen Bedürfnissen von Menschen mit einer Hörbehinderung Rechnung getragen.

¹⁶ Art. 27d des Waadtländer Gesundheitsgesetzes (LSP), RSVD 800.01.

¹⁷ BGE 133 I 58 E. 6.3.5.1.

¹⁸ BGE 133 I 58 E. 6.3.5.2.

Art. 12 – Gleiche Anerkennung vor dem Recht

57. In der Schweiz ist jedermann rechtsfähig (Art. 11 ZGB). Für alle Menschen besteht demgemäss in den Schranken der Rechtsordnung die gleiche Fähigkeit, Rechte und Pflichten zu haben. Wer handlungsfähig ist, hat die Fähigkeit, durch seine Handlungen Rechte und Pflichten zu begründen. Handlungsfähigkeit besitzt, wer volljährig und urteilsfähig ist (Art. 12 und 13 ZGB). Volljährig ist, wer das 18. Lebensjahr zurückgelegt hat. Handlungsfähig ist jede Person, der nicht wegen ihres Kindesalters, infolge geistiger Behinderung, psychischer Störung, Rausch oder ähnlicher Zustände die Fähigkeit mangelt, vernunftmässig zu handeln. Für urteilsunfähige Personen handelt ein gesetzlicher Vertreter, der ihre Rechte wahrnimmt, sofern nicht ein Recht so mit der Persönlichkeit verbunden ist, dass jede Vertretung ausgeschlossen ist (wie beispielsweise eine Eheschliessung).
58. Die Handlungsfähigkeit kann durch eine Massnahme des Erwachsenenschutzrechts eingeschränkt werden. Die schweizerische Gesetzgebung wurde in diesem Bereich durch das neue, am 1. Januar 2013 in Kraft getretene Erwachsenenschutzrecht grundlegend überarbeitet. Es erlaubt eine Flexibilisierung und eine Anpassung der Massnahmen entsprechend den tatsächlichen Bedürfnissen der schutzbedürftigen Person und gewährleistet ihr gleichzeitig die grösstmögliche Autonomie. Die Erwachsenenschutzmassnahmen sind subsidiär und werden nur angeordnet, wenn die Unterstützung der betreffenden Person durch ihre Familie, ihr nahestehende Personen oder private oder öffentliche Dienste nicht ausreicht oder von vornherein als ungenügend erscheint. Dieses System *massgeschneiderter* Massnahmen, das den zuständigen Behörden einen Ermessensspielraum einräumt, erlaubt optimal und subtil abgestimmte Eingriffe. Die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person wird nur im effektiv erforderlichen Mass eingeschränkt.
59. Das System des Erwachsenenschutzrechts beinhaltet verschiedene Ebenen der Beistandschaft, die teilweise auch kombiniert werden können (Art. 397 ZGB):
- Begleitbeistandschaft: Sie wird mit Zustimmung der hilfsbedürftigen Person errichtet, wenn diese für die Erledigung bestimmter Angelegenheiten begleitende Unterstützung braucht (z. B. für die Planung von Mahlzeiten oder Einkäufen oder zu Vertragsabschlüssen). Die Begleitbeistandschaft schränkt die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person nicht ein.
 - Vertretungsbeistandschaft: Sie wird errichtet, wenn die betroffene Person gewisse Handlungen nicht/nicht mehr vollziehen kann und dazu vertreten werden muss. Die Vermögensverwaltung kann beispielsweise Gegenstand einer Vertretungsbeistandschaft sein. In diesem Fall bestimmt die Erwachsenenschutzbehörde die Vermögenswerte, die vom Beistand verwaltet werden sollen. Es kann sich um das ganze oder Teile des Einkommens oder des Vermögens oder das gesamte Vermögen oder Einkommen der hilfsbedürftigen Person handeln. Die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person kann entsprechend eingeschränkt werden oder nicht, in jeden Fall kann die Erwachsenenschutzbehörde ihr den Zugriff auf einzelne Vermögenswerte entziehen.
 - Mitwirkungsbeistandschaft: Sie wird errichtet, wenn bestimmte Handlungen der hilfsbedürftigen Person zu deren Schutz der Zustimmung des Beistands bedürfen, dies zur Wahrung der Interessen der betroffenen Person. Die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person wird von Gesetzes wegen entsprechend eingeschränkt.
 - Umfassende Beistandschaft: Es handelt sich dabei um die *ultima ratio*. Sie wird errichtet, wenn eine Person, namentlich wegen dauernder

Urteilsunfähigkeit besonders hilfsbedürftig ist. Sie bezieht sich auf alle Angelegenheiten der Personensorge, der Vermögenssorge und des Rechtsverkehrs. Die Handlungsfähigkeit der betroffenen Person entfällt von Gesetzes wegen.

60. Die Begleit-, Vertretungs- und Mitwirkungsbeistandschaft können unter einander kombiniert werden. Wenn eine Beistandschaft offensichtlich unverhältnismässig erscheint, kann die Erwachsenenschutzbehörde die Aufgaben selber übernehmen (z. B. Zustimmung zu einem Rechtsgeschäft), mit einzelnen Aufgaben Dritte beauftragen oder eine Person oder ein qualifiziertes Amt Einsichts- und Informationsrecht in bestimmten Bereichen erteilen.
61. Für Geschäfte von besonderer Tragweite bedarf es neben dem Handeln des Beistandes der Genehmigung der Erwachsenenschutzbehörde (Art. 416 ZGB). Die Geschäfte sind im Gesetz aufgezählt, dazu zählen unter anderem die Kündigung von Mietverträgen (Abs. 1 Ziff. 1), die Annahme oder Ausschlagung einer Erbschaft (Ziff. 3), oder der Erwerb, die Veräusserung, die Verpfändung oder andere dingliche Belastung von Grundstücken (Ziff. 4). Weiter kann die betroffene oder eine ihr nahestehende Person gegen Handlungen oder Unterlassungen des Beistands oder der Beistandin sowie einer Drittperson oder Stelle, der die Erwachsenenschutzbehörde einen Auftrag erteilt hat, die Erwachsenenschutzbehörde anrufen. Zur Beschwerde befugt ist auch jede Person, die ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat (Art. 450 Abs. 2 ZGB).
62. Weitere Instrumente, die die Selbstbestimmung fördern und die Subsidiarität behördlicher Massnahmen stärken sollen, sind der Vorsorgeauftrag (Art. 360 ff. ZGB) und die Patientenverfügung (Art. 370 ff. ZGB), mit denen urteilsfähige Personen für den Fall einer Urteilsunfähigkeit Vorkehrungen treffen können.

Art. 13 – Zugang zur Justiz

63. Menschen mit Behinderungen können wie Menschen ohne Behinderungen in ein Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren einbezogen werden. Ein nicht diskriminierender Zugang zu den Verfahren ist jeder Person gewährleistet, einschliesslich Menschen mit Behinderungen. Allgemeine Verfahrensgarantien sind in der Bundesverfassung verankert. Jede Person hat Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung in Verfahren sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Jede Person hat Anspruch auf Rechtspflege sowie auf unentgeltlichen Rechtsbeistand, wenn sie nicht über die erforderlichen Mittel verfügt. Die Schweiz ist auch Partei verschiedener internationaler Verträge, die die gleichen allgemeinen Verfahrensgarantien gewährleisten (insbesondere Art. 14 UNO-Pakt II und Art. 6 EMRK).
64. Neben diesen Grundsätzen und den verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zum Schutz vor Diskriminierung erleichtern spezifische Massnahmen entsprechend den verschiedenen Verfahren und die Unentgeltlichkeit gewisser Verfahren den Zugang von Menschen mit Behinderungen zur Justiz.
 - Strafprozessrecht: Kann die beschuldigte Person aufgrund ihres körperlichen oder geistigen Zustandes oder aus anderen Gründen ihre Verfahrensinteressen nicht ausreichend wahren, und sind ihre gesetzlichen Vertreter nicht in der Lage, dies zu tun, muss sie sich zwingend anwaltlich verteidigen lassen (Art. 130 StPO). Hör- oder sprechbehinderte Personen werden schriftlich oder unter Beizug einer geeigneten Person einvernommen (Art. 143 Abs. 7 StPO). Einvernahmen von Personen mit psychischen Störungen werden auf das Notwendigste beschränkt. Mit der Einvernahme können spezialisierte Straf-

oder Sozialbehörden beauftragt werden, oder es können Familienangehörige, andere Vertrauenspersonen oder Sachverständige beigezogen werden (Art. 155 StPO).

- Zivilprozessrecht: Parteifähig ist, wer rechtsfähig ist, und prozessfähig ist, wer handlungsfähig ist. (Art. 66 und 67 ZPO). Für eine handlungsunfähige Person handelt ihre gesetzliche Vertretung; ist die handlungsunfähige Person urteilsfähig, kann sie selbstständig Rechte ausüben, die ihr um ihrer Persönlichkeit willen zustehen. Ist eine Partei offensichtlich nicht imstande, einen Prozess selbst zu führen, so kann das Gericht sie auffordern, eine Vertreterin oder einen Vertreter zu beauftragen.
 - Verfahren der Erwachsenenschutzbehörde: Die Erwachsenenschutzbehörde hat die betroffene Person persönlich anzuhören, soweit dies nicht unverhältnismässig erscheint (Art. 447 ZGB). Falls erforderlich, ordnet sie die Vertretung der betroffenen Person an und bestimmt und eine in fürsorgerischen und rechtlichen Fragen erfahrene Person als Beistand oder Beiständin (Art. 449a ZGB).
65. Das BehiG sieht ein unentgeltliches Verfahren vor, wenn dieses nach Artikel 7 oder 8 eingeleitet wird, d. h. aufgrund einer Benachteiligung im Rahmen eines Neubaus, einer Erneuerung einer Baute oder einer Anlage oder bei Dienstleistungen. Im Bereich der Sozialversicherungen ist das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht durch kantonales Recht geregelt, es muss jedoch gewisse Kriterien entsprechen, die im einem Bundesgesetz festgehalten sind (Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, ATSG); es muss insbesondere einfach, rasch und im Allgemeinen öffentlich und für die Parteien unentgeltlich sein (Art. 61 Bst. a ATSG). Zu dieser Regel gibt es eine Ausnahme bei Einsprachen im Zusammenhang mit der Bewilligung oder der Verweigerung von IV-Leistungen, bei denen Gerichtskosten anfallen.
66. Für Kinder/Minderjährige macht das Schweizer Zivilrecht keine Unterscheidung zwischen behinderten und nichtbehinderten Kindern. Das Gleiche gilt für die Teilnahme von Kindern an sie betreffende Verfahren. Die Zivilprozessordnung sieht nicht nur besondere Verfahrensnormen für Kinder in familienrechtlichen Angelegenheiten vor, sondern das Kind wird durch das Gericht oder durch eine beauftragte Drittperson in geeigneter Weise persönlich angehört und vertreten (Art. 298 und 299 ZPO). Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, das seit 1. Januar 2013 in Kraft ist, enthält die gleichen Bestimmungen (Art. 314a und 314a^{bis} ZGB). Nach Rechtsprechung des Bundesgerichts können Kinder grundsätzlich nach Vollendung des sechsten Altersjahres angehört werden. Verschiedene andere zivilrechtliche Bestimmungen weisen ausdrücklich auf die notwendige Anhörung des Kindes vor einem es betreffenden Entscheid hin. So gilt beispielsweise: «Ist das Kind urteilsfähig, so ist zur Adoption seine *Zustimmung notwendig*» (Art. 265 ZGB) und «Die Kinderschutzbehörde sorgt dafür, dass das Kind, das in einer Pflegefamilie oder in einem Heim betreut wird [...] an allen Entscheiden, die einen wesentlichen Einfluss auf sein Leben haben, entsprechend seinem Alter beteiligt wird.» (Art. 1a Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern PAVO).
67. Flankiert werden diesen Massnahmen durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für das Justizpersonal. So werden die Belange von Menschen mit Behinderungen in der Polizeiausbildung etwa im Rahmen der Fächer «Menschenrechte und Ethik» und «psychosoziale Kompetenzen» thematisiert. Diese Kompetenzen werden an der Prüfung für den Eidgenössischen Polizeifachausweis geprüft.

Art. 14 – Freiheit und Sicherheit der Person

68. Das Recht auf persönliche Freiheit ist in Artikel 10 Absatz 2 BV verankert («Jeder Mensch hat das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit»), wie auch in Art. 5 und 8 EMRK. Gewisse Massnahmen zu Zwecken des Schutzes können diese Freiheit einschränken, aber sie sind streng geregelt.
69. Dies gilt auch für die Fürsorgerische Unterbringung zur Behandlung oder Betreuung (FU), die auch Menschen mit Behinderungen betrifft. Die Fürsorgerische Unterbringung ist durch das Erwachsenenschutzrecht in Artikel 426 bis 439 des Zivilgesetzbuches (ZGB) geregelt. Die mit der Revision des am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Erwachsenenschutzrechts eingeführten neuen Regelungen sollen entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit auf die individuellen Bedürfnisse und Möglichkeiten der betroffenen Personen zugeschnitten werden. Das Wohl der betroffenen Person soll bei diesen Bestimmungen im Zentrum stehen. Eine Person, die an einer psychischen Störung oder an geistiger Behinderung leidet oder schwer verwahrlost ist, darf in einer geeigneten Einrichtung untergebracht werden, wenn die nötige Behandlung oder Betreuung nicht anders erfolgen kann (Art. 426 Abs. 1 ZGB). Wie alle staatlichen Massnahmen muss eine FU verhältnismässig, notwendig und angemessen sein. Das angestrebte Ziel muss mit der Massnahme erreicht werden können, und es darf keine weniger einschneidende Massnahme zur Verfügung stehen. Die Botschaft des Bundesrates zum neuen Erwachsenenschutzrecht bezeichnet die Massnahme der Fürsorgerischen Unterbringung als *ultima ratio*.
70. Grundsätzlich ist die Erwachsenenschutzbehörde für die Anordnung der Unterbringung und der Entlassung einer Person zuständig. Die Kantone können Ärztinnen und Ärzte bezeichnen, die eine Unterbringung während einer vom kantonalen Recht festgelegten Dauer anordnen dürfen (höchstens sechs Wochen). Die Ärztin oder der Arzt untersucht persönlich die betroffene Person und hört sie an. Die Erwachsenenschutzbehörde überprüft spätestens sechs Monate nach Beginn der Unterbringung, ob die Voraussetzungen noch erfüllt sind und ob die Einrichtung weiterhin geeignet ist. Sie führt innerhalb von weiteren sechs Monaten eine zweite Überprüfung durch. Anschliessend führt sie die Überprüfung so oft wie nötig, mindestens aber jährlich durch (Art. 428 bis 431 ZGB).
71. Die Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften hat für Ärztinnen und Ärzte, Pflegefachpersonen und weitere Gesundheitsfachleute, die Zwangsmassnahmen anordnen oder ausführen, Richtlinien über Zwangsmassnahmen in der Medizin erlassen. Die Richtlinien wurden im November 2015 vollständig revidiert¹⁹ und berücksichtigen alle durch das neue Erwachsenenschutzrecht erfolgten Änderungen. Sie legen den Grundsatz fest, unter dem eine Zwangsmassnahme angeordnet wird, und erläutern die Umsetzung der Massnahme aufgrund der Situation der betroffenen Person (namentlich Personen mit psychischen Störungen, somatischen Krankheiten oder Patientinnen und Patienten in Langzeitpflege-Einrichtungen). Sie regeln auch das Vorgehen bei der Umsetzung der freiheitseinschränkenden Massnahmen und zeigen auf, welche Punkte berücksichtigt werden müssen. Die Richtlinien umfassen somit die Praxis der FU, wobei sie sich auf

¹⁹ Siehe Richtlinien der SAMW unter folgendem Link:
<http://www.samw.ch/de/Ethik/Richtlinien/aktuell.html> [Stand 24.02.2016].

die geltenden gesetzlichen Bestimmungen stützen und ein einheitliches Vorgehen bei der Umsetzung anstreben.

72. Eine Unterbringung darf nur in einer geeigneten Einrichtung stattfinden. Der Begriff «Einrichtung» ist gemäss der bundesrätlichen Botschaft weit auszulegen²⁰. Dazu gehören neben geschlossenen Einrichtungen auch Alters- und Pflegeeinrichtungen, die Wohnung von Angehörigen, Seniorenresidenzen oder betreute Wohngruppen²¹.
73. Die Erwachsenenschutzbehörde überprüft spätestens sechs Monate nach Beginn der Unterbringung, ob die Massnahme angemessen ist. Die betroffene oder eine ihr nahestehende Person kann jederzeit ein Entlassungsgesuch stellen. Jede Person, die in einer Einrichtung untergebracht wird, kann eine Person ihres Vertrauens beiziehen, die sie während des Aufenthalts und bis zum Abschluss aller damit zusammenhängenden Verfahren unterstützt. Die Bewegungsfreiheit der Person, an die sich die Massnahme richtet, darf nur eingeschränkt werden, wenn weniger einschneidende Massnahmen nicht ausreichen oder von vornherein als ungenügend erscheinen, um eine ernsthafte Gefahr für das Leben oder die körperliche Integrität der betroffenen Person oder Dritter abzuwenden. Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit wird so bald wie möglich wieder aufgehoben und auf jeden Fall regelmässig auf ihre Berechtigung hin überprüft (Art. 383 und 438 ZGB).
74. Im Rahmen des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug wird sichergestellt, dass für Personen mit Behinderungen im Straf- und Massnahmenvollzug die vom BehiG geforderten minimalen baulichen Strukturen geschaffen werden. Ebenso werden im Rahmen der Subventionierung von Bauvorhaben von Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs die Anforderungen der von der Schweiz ratifizierten internationalen Menschenrechtsabkommen wie der EMRK und die Empfehlungen der europäischen Strafvollzugsgrundsätze umgesetzt. Letztere gelten gleichermassen für Menschen mit und ohne Behinderungen. Im Bereich der Rechtsanwendung tragen die Behörden der speziellen Situation von Behinderten individuell Rechnung, um sicherzustellen, dass diese ihre Rechte wahrnehmen können. Im Zusammenhang mit der Erstellung von Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzugs mit speziellen Vorschriften zum behindertengerechten Bauen (als Voraussetzung für die Ausrichtung von Bundessubventionen), ist auf die SIA Norm 500 (Hindernisfreie Bauten und Anlagen) und das BehiG zu verweisen. Die Kantone verfügen in verschiedene Vollzugseinrichtungen über spezielle Programme für Insassen, die z. B. aus gesundheitlichen Gründen oder wegen einer Behinderung den Anforderungen im Normalvollzug nicht gerecht werden können (z. B. das Programm zur Individualförderung in der Strafanstalt Saxerriet).

²⁰ Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht), BBl 2006 7001.

²¹ Kokes (Edit.), *Praxisanleitung Erwachsenenschutzrecht*, Zürich/St. Gallen 2012, Kap. 10.10; Geiser Thomas/Etzensberger Mario, in: Honsell Heinrich/Vogt Nedim Peter/Geiser Thomas (Edit.), *Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I*, 5. Auflage, Basel 2014, Art. 426, Kap. 3; Rosch Daniel, *Die fürsorgliche Unterbringung im revidierten Kindes- und Erwachsenenschutzrecht*, AJP 2011 505, S. 507

Art. 15 – Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

75. Das Schweizerische Strafgesetzbuch enthält zwar keine spezifische Norm oder Definition von Folter, doch es gilt landesweit ein allgemeines Folterverbot. In erster Linie aufgrund der Ratifikation des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 2. Dezember 1986, des Fakultativprotokolls, des UNO Pakts II und der EMRK. Auch die Bundesverfassung verbietet Folter und jede andere Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 10 Abs. 3). Schliesslich durch die Tatsache, dass das Strafgesetzbuch jegliches Verhalten abdeckt und bestraft, das als Folterhandlung bezeichnet werden kann. Dazu zählen Straftaten gegen Leib und Leben, gegen die körperliche und geistige Unversehrtheit, gegen die Freiheit, gegen die sexuelle Unversehrtheit, gegen den Machtmissbrauch. Auch die Forschung am Menschen ist streng reglementiert, und es bestehen besondere Bestimmungen zum Schutz der Menschen mit Behinderungen.
76. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), die 2009 nach der Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur Folterkonvention eingerichtet wurde, ist eine von Bund und Kantonen unabhängige nationale Kommission, die sicherstellt, dass die Rechte von Personen im Freiheitsentzug eingehalten werden. Dazu steht die Kommission im ständigen Dialog mit den Behörden und macht regelmässige Besuche in den Einrichtungen. Sie berichtet jährlich dem Bundesrat und unterbreitet dem UNO-Ausschuss gegen Folter CAT im Rahmen der Prüfung der periodischen Staatenberichte einen unabhängigen Bericht. Das Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter definiert in Artikel 3 Freiheitsentzug wie folgt: «Als Freiheitsentzug im Sinne dieses Gesetzes gilt jede Form des Festhaltens oder der Inhaftierung einer Person oder deren Unterbringung in einer öffentlichen oder privaten Einrichtung, die sie nicht nach Belieben verlassen darf, sofern dies auf Anordnung oder Veranlassung einer Behörde oder im Einverständnis mit einer Behörde geschieht.» Nach dieser Definition betrifft der Freiheitsentzug alle Orte, an denen der Staat Personen gegen ihren Willen festhält, die somit gegenüber den Staat einen Sonderstatus haben. Zu diesen Orten gehören Polizeiposten, Untersuchungshaftanstalten, Vollzugsanstalten, Ausschaffungseinrichtungen, psychiatrische Kliniken, Entzugsanstalten, ferner Jugendheime, Altersheime und verschiedene Pflegeheime. Die NKVF will sich künftig vermehrt den Institutionen annehmen, in denen Personen mit einer Behinderung die Freiheit entzogen wird.
77. Die Forschung am Menschen ist im Humanforschungsgesetz (HFG) geregelt, das am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist. Zweck des Gesetzes ist der Schutz der Würde, der Persönlichkeit und der Gesundheit des Menschen in der Forschung. Forschung am Menschen darf nur durchgeführt werden, wenn gemäss den Bestimmungen dieses Gesetzes die betroffene Person nach hinreichender Aufklärung eingewilligt oder nach entsprechender Information von ihrem Widerspruchsrecht keinen Gebrauch gemacht hat. Ist die betroffene Person urteilsunfähig, entscheidet die gesetzliche Vertretung unter Berücksichtigung der Interessen der betroffenen Person an ihrer Stelle. Nach Artikel 11 HFG gilt der Grundsatz der Subsidiarität: «Ein Forschungsprojekt mit besonders verletzbaren Personen darf nur durchgeführt werden, wenn gleichwertige Erkenntnisse anders nicht gewonnen werden können». Somit darf ein Forschungsprojekt mit besonders verletzbaren Personen (namentlich urteilsunfähige Personen) nur durchgeführt werden, wenn die daraus resultierenden Erkenntnisse nicht anders gewonnen werden können. Wenn urteilsunfähige Personen am Forschungsprojekt teilnehmen, bedeutet dies, dass die Forschung einen

Zusammenhang mit einem Aspekt der «Verletzbarkeit», das heisst mit der Urteilsunfähigkeit der am Projekt teilnehmenden Person hat.

78. Das HFG widmet ein Kapitel den als besonders verletzlich geltenden Personen (Art. 21 bis 31 HFG), deren besondere Situation sie gegenüber den Forschenden in eine verletzbare Position stellt. Es geht dabei also insbesondere um urteilsunfähige Personen, aber auch um schwangere Frauen, Kinder oder Jugendliche und Personen im Freiheitsentzug. Artikel 21 HFG sieht vor, dass diese Personen in das Einwilligungsverfahren nach Möglichkeit und unter Berücksichtigung ihrer Fähigkeiten einbezogen werden müssen. Das Gesetz unterscheidet ferner Forschungsprojekte mit urteilsfähigen und urteilsunfähigen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen. Diese Bestimmungen regeln die Einwilligung, die gesetzliche Vertretung, die Art des Forschungsprojekts, an dem sie teilnehmen können (mit oder ohne erwarteten Nutzen, das heisst ob das Forschungsprojekt ihren Gesundheitszustand verbessern kann oder nicht). Für die Durchführung eines Forschungsprojekts ist eine Bewilligung der zuständigen kantonalen Ethikkommission erforderlich; diese prüft, ob die Rechte der am Forschungsprojekt teilnehmenden urteilsunfähigen oder urteilsfähigen, behinderten oder nichtbehinderten Personen gewährleistet sind. Die Kontrolle wird somit grundsätzlich von den kantonalen Ethikkommissionen durchgeführt.

Art. 16 – Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch

79. Der Schutz vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch ist weitreichend und betrifft viele Bereiche. Eine besondere Bedeutung kommt dem Schutz besonders verletzlicher Personen zu, namentlich von Personen, die in besonderem Mass auf andere Personen angewiesen sind, zum Beispiel im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes (siehe vorne die Ausführungen zu Art. 12) und in Eingliederungseinrichtungen. Massnahmen der Opferhilfe helfen Menschen, wenn es trotzdem zu Fällen von Gewalt oder Missbrauch kommt.
80. Für die Erteilung von Bewilligungen und die Aufsicht der Einrichtungen zur Integrationsförderung der Menschen mit Behinderungen sind die Kantone zuständig (seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 1. Januar 2008, [NFA]). Menschen mit Behinderungen dürfen nur in von den Kantonen anerkannten Einrichtungen untergebracht werden. Damit eine Einrichtung anerkannt wird, muss sie den Sicherheits- und Qualitätsvorgaben des Standortkantons entsprechen. Sie muss die Prävention von sexueller Ausbeutung, Missbrauch und Fällen von Gewalt regeln. Der Kanton Bern hat Standards für die Erteilung von Bewilligungen ausgearbeitet, die seit dem 1. Januar 2015 in Kraft sind. Diese gelten für Einrichtungen für behinderte Kinder, Jugendliche und Erwachsene. Die Kantone sind insbesondere für die Inspektionen der Einrichtungen besorgt. Sie müssen auch ein Beschwerdeverfahren bei Streitigkeiten zwischen der Einrichtung und der behinderten Person vorsehen. Nach Inkrafttreten der NFA 2008 hatten die Kantone für die Ausarbeitung eines Strategieplans, der vom Bund gutgeheissen werden musste, drei Jahre Zeit. Vor dessen Gutheissung prüfte der Bundesrat, ob die Kantone sicherstellten, dass die Einrichtungen über die erforderliche Infrastruktur, das Personal und die Qualitätskontrolle verfügten. Die meisten Kantone erteilen nur denjenigen Einrichtungen eine Betriebsbewilligung, die die Fragen im Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung und Gewalt in ihren Arbeitsprozess und in ihren Konzepten behandelt haben. Die Einrichtungen müssen

ferner eine Weiterbildung zu diesem Thema sicherstellen sowie die Verpflichtung, Fälle von sexuellem Missbrauch der kantonalen Aufsichtsstelle zu melden²².

81. Nach der Enthüllung durch die Berner Strafverfolgungsbehörden des grössten Missbrauchsfalls in der Schweiz im Jahr 2011 haben die Organisationen und Kantone beschlossen zu reagieren. Zwölf Verbände (darunter Pro Infirmis, Insos und Procap), Organisationen und Institutionen haben 2011 eine Charta zur Prävention von sexueller Ausbeutung, Missbrauch und anderen Grenzverletzungen unterzeichnet²³. Die unterzeichneten Verbände, Institutionen und Organisationen fordern eine Null-Toleranz-Politik und anerkennen verschiedene Grundsätze für Mitarbeitende oder in Einrichtungen und Organisationen betreute Personen. Im letzten Punkt der Charta setzten sich die unterzeichneten Organisationen für eine interne Meldestelle ein. Jede Person in einer Organisation oder einer Institution hat ferner die Möglichkeit, sich an eine externe Meldestelle zu wenden. Die Organisationen und Institutionen sorgen dafür, dass die externe Meldestelle allen bekannt ist, beispielsweise durch interne Informationen, Plakate und Verträge.
82. Für die Hilfe an Opfer von Straftaten sieht das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) verschiedene Mittel zur Unterstützung vor, so Beratung, Soforthilfe und langfristige Hilfe. Beratungsstellen erbringen die Soforthilfe und die langfristige Hilfe selbst oder durch Dritte (Psychologinnen und Psychologen, Rechtsanwälte und -anwältinnen). Zudem können Schadenersatz oder Genugtuung zugesprochen werden. Jede Person, die durch eine in der Schweiz begangene Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden ist (Opfer), hat nach dem Gesetz Anspruch auf Unterstützung. Unter bestimmten Voraussetzungen haben auch die Familie oder weitere Angehörige des Opfers Anspruch auf die Leistungen der Opferhilfe (Art. 1 Abs. 2 OHG). Die Kantone sorgen dafür, dass fachlich selbstständige öffentliche oder private Beratungsstellen zur Verfügung stehen. Dabei tragen sie den besonderen Bedürfnissen verschiedener Opferkategorien Rechnung (Art. 9 OHG). Ist die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität eines minderjährigen Opfers oder einer anderen unmündigen Person ernsthaft gefährdet, so kann die Beratungsstelle die Kinderschutzbehörde informieren oder bei der Strafverfolgungsbehörde Anzeige erstatten (Art. 11 Abs. 3 OHG).

Art. 17 – Freiheit und Sicherheit der Person

83. Artikel 10 Absatz 2 und Absatz 3 BV schützen die körperliche und geistige Unversehrtheit (wie auch Art. 8 EMRK). Der Schutz der Unversehrtheit der Person ist besonders im Rahmen medizinischer Behandlungen wichtig. In der Schweiz muss jede medizinische Behandlung freiwillig sein, sonst wird sie als Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit der Person betrachtet. Bestimmte Spezialgesetze regeln das Einverständnis mit den medizinischen Massnahmen, die durch sie geregelt werden (z. B. das Transplantationsgesetz oder das Fortpflanzungsmedizinengesetz). Die kantonalen Gesundheits-Aufsichtsbehörden sind für die Gewährleistung dieser Rechte zuständig. Wie dieses unabhängige Organ organisiert ist, hängt vom jeweiligen Kanton ab: In einzelnen ist der Kantonsarzt dafür zuständig, in andern kann es sich um eine Aufsichtskommission der Gesundheitsberufe handeln. Ist eine Patientin oder

²² Antwort des Bundesrates auf die Frage 11.5083 von Frau Weber-Gobet (07.03.2011), unter folgendem Link: <http://www.parlament.ch/de/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20115083> [Stand 24.02.2016].

²³ Verfügbar über folgende Internetadresse: www.charta-praevention.ch [Stand 24.02.2016].

ein Patient der Ansicht, ihre oder seine Rechte seien verletzt worden, kann sie oder er bei der vom Kanton bezeichneten Aufsichtsbehörde klagen. Auch die kantonalen Erwachsenenschutzbehörden können aktiv werden, um die Rechte urteilsunfähiger Patientinnen und Patienten zu schützen. Private Organisationen wie die Schweizerische Stiftung Patientenschutz (SPO) oder der Dachverband Schweizerischer Patientenstellen helfen ebenfalls dabei, dass die Patienten zu ihrem Recht kommen, dies insbesondere durch Beratung.

84. Bei Urteilsunfähigkeit muss die Aufsicht verstärkt werden, um jegliche Verletzung der Unversehrtheit der Person zu vermeiden. So kann eine urteilsfähige Person in einer Patientenverfügung (Art. 370 ff. ZGB) festlegen, welchen medizinischen Massnahmen sie im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit zustimmt oder nicht. Sie kann auch eine natürliche Person bezeichnen, die im Fall ihrer Urteilsunfähigkeit mit der behandelnden Ärztin oder dem behandelnden Arzt die medizinischen Massnahmen besprechen und in ihrem Namen entscheiden soll (therapeutischer Vertreter). Die urteilsunfähige Person wird im Rahmen der Möglichkeit in den Entscheidungsprozess einbezogen (Art. 378 ZGB), aber die vertretungsberechtigte Person übernimmt formell die Entscheidung.
85. Im Bereich der Organspende, der medizinisch unterstützten Fortpflanzung oder der genetischen Untersuchung beim Menschen regeln die verschiedenen Bundesgesetze jeweils die Zustimmung zu den vorgesehenen medizinischen Massnahmen wie die Entnahme von Organen einer lebenden oder verstorbenen Person, die Samenspende, die In-vitro-Fertilisation oder die Teilnahme an einer genetischen Untersuchung²⁴. Das unabhängige Organ, das die Einhaltung dieser Rechte gewährleistet, ist im Allgemeinen die kantonale Gesundheitsaufsichtsbehörde. Jeder Kanton hat sein eigenes System, es kann sich beispielsweise um den Kantonsarzt oder um eine Aufsichtskommission der Gesundheitsberufe handeln. Sie ist grundsätzlich befugt, die Klagen von Patientinnen und Patienten entgegenzunehmen, wenn diese der Ansicht sind, ihre Rechte seien verletzt worden. Einzelne Kantone haben Broschüren verfasst, die die Patientinnen und Patienten über ihre Rechte informieren. Auch die kantonalen Erwachsenenschutzbehörden können einschreiten, um die Rechte der urteilsunfähigen Personen zu schützen (Art. 373 ZGB). Private Organisationen wie die Schweizerische Stiftung Patientenschutz (SPO) oder der Dachverband Schweizerischer Patientenstellen helfen dabei, dass die Patientinnen und Patienten zu ihrem Recht kommen, dies insbesondere durch Beratung.
86. Das Sterilisationsgesetz verbietet die Sterilisation von Personen unter 18 Jahren. Sie ist grundsätzlich auch bei dauernd urteilsunfähigen Personen über 16 Jahren verboten, kann jedoch ausnahmsweise unter bestimmten (kumulativen) Voraussetzungen zulässig sein. Die Bedingungen sind insbesondere, dass die Sterilisation im Interesse der betroffenen Person vorgenommen wird, dass die Zeugung und Geburt eines Kindes nicht durch geeignete andere Verhütungsmethoden (reversible Methoden) verhindert werden kann, dass nach der Geburt die Trennung vom Kind unvermeidlich ist oder die Schwangerschaft die Gesundheit der betroffenen Person erheblich gefährden würde, oder dass keine Aussicht besteht, dass die betroffene Person jemals die Urteilsfähigkeit erlangt. Der Wille der betroffenen Person muss jederzeit

²⁴ Siehe Transplantationsgesetz (Art. 8, 12, 13, 39, 40), Fortpflanzungsmedizinengesetz (Art. 7, 15, 16, 18, 34) und Bundesgesetz über genetische Untersuchungen beim Menschen (Art. 5, 18, 19, 20, 22, 30, 32, 33, 34 und 36).

respektiert werden. Wenn die Person, die einer Sterilisation im Voraus zugestimmt hat, sich kurz vor dem Eingriff dagegen wehrt, darf dieser nicht durchgeführt werden.

Art. 18 – Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit

87. Verschiedene Elemente sind bei dieser Bestimmung von Bedeutung und werden im Folgenden dargestellt: In erster Linie die Niederlassungsfreiheit und die Freizügigkeit auf dem gesamten Staatsgebiet, aber auch zwischen den Kantonen, namentlich für Menschen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben und sich in eine Einrichtung ausserhalb ihres Wohnkantons begeben können. Dann aber auch das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts, das besondere Bestimmungen für Menschen mit Behinderungen erlässt. Und schliesslich die Praxis der Zivilstandesämter bei der Registrierung der Kinder nach der Geburt.
88. Die Niederlassungsfreiheit und der Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung sind in Artikel 24 und 25 BV verankert. Diese Bestimmungen gelten ohne Diskriminierung für Menschen mit Behinderungen. Schweizerinnen und Schweizer haben das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen, und sie haben das Recht, die Schweiz zu verlassen oder in die Schweiz einzureisen. Für Menschen mit Behinderungen, die in einer Einrichtung leben, ist die interkantonale Mobilität zwischen den Einrichtungen wichtig. Dieser Punkt ist in der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13. Dezember 2002 geregelt, die das Ziel hat, Personen mit besonderen Pflege- und Betreuungsbedürfnissen den Aufenthalt in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Schwierigkeiten zu ermöglichen. Den Kantonen steht allerdings aus nachvollziehbaren logistischen und kostenbedingten Gründen nur eine begrenzte Platzzahl zur Verfügung. Nicht alle Kantone verfügen über die gleiche Art von Einrichtungen, und aus Platzgründen kann eine behinderte Person Schwierigkeiten haben, in der gewünschten Einrichtung aufgenommen zu werden. Die Einschränkungen, mit denen eine behinderte Person bei der Wahl ihrer Einrichtung konfrontiert ist, sind eher auf Platzmangel als auf Kantonsgrenzen zurückzuführen.
89. Das Bürgerrechtsgesetz regelt den Erwerb und den Verlust des Schweizer Bürgerrechts. Das Schweizer Bürgerrecht kann auf zwei Weisen erworben werden oder verlustig gehen: von Gesetzes wegen oder durch behördlichen Beschluss. Schweizer Bürgerin oder Bürger ist ein Kind von Geburt an, wenn mindestens ein verheirateter Elternteil Schweizerin oder Schweizer ist oder bei unverheirateten Eltern, wenn die Mutter Schweizerin ist. Wenn nur der Vater des Kindes Schweizer ist, erwirbt das Kind das Schweizer Bürgerrecht durch die Begründung des Kindesverhältnisses zum Vater. Es handelt sich um den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts von Gesetzes wegen. Das Schweizer Bürgerrecht kann auch durch Einbürgerung erlangt werden, dies erfordert einen behördlichen Beschluss. Es gibt drei Arten, das schweizerische Bürgerrecht zu erlangen, die ordentliche Einbürgerung, die erleichterte Einbürgerung und die Wiedereinbürgerung. Das ordentliche Einbürgerungsverfahren ist entsprechend der föderalistischen Struktur der Schweiz dreistufig ausgestaltet: Jede Schweizerin und jeder Schweizer besitzt ein Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht sowie das Schweizer Bürgerrecht. Die dreistufige Gliederung schlägt sich auch bei der Zuständigkeit für die ordentliche Einbürgerung nieder: Es wirken hier die Behörden des Bundes, des Kantons und der Gemeinde mit.

90. Im Rahmen einer Teilrevision des Bürgerrechtsgesetzes vom 21. Dezember 2007²⁵ wurden die Begründungspflicht für ablehnende Einbürgerungsentscheide und das Beschwerderecht gegen ablehnende Entscheide an ein kantonales Gericht eingeführt. Gemäss Bundesverfassung darf niemand wegen einer Behinderung diskriminiert werden (Art. 8 Abs. 2 BV). Im Rahmen der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes wurde der besonderen Situation von behinderten Menschen im Einbürgerungsverfahren speziell Rechnung getragen: Das revidierte Gesetz sieht neu ausdrücklich vor, dass bei der Beurteilung der Integration die Situation von Menschen mit Behinderung angemessen zu berücksichtigen ist (Art. 12 Abs. 2 nBüG). Dies gilt insbesondere bei der Beurteilung der für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse oder der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit, da Personen mit einer Behinderung diese Einbürgerungsvoraussetzungen unter Umständen von vornherein nicht erfüllen können. Mit der neuen Regelung werden die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 135 I 49) sowie das verfassungsmässige Diskriminierungsverbot für behinderte Menschen im Bürgerrechtsgesetz verankert. Die eidgenössischen Räte haben am 20. Juni 2014 dem revidierten Bürgerrechtsgesetz zugestimmt²⁶, dieses ist jedoch noch nicht in Kraft getreten.
91. Artikel 18 Absatz 2 BRK entspricht Artikel 7 Kapitel 1 der Kinderrechtskonvention (KRK). Es gibt keinen Unterschied in Bezug auf die Registrierung eines Kindes in einem informatisierten Zivilstandsregister und der Bestimmung seines Namens, ob es behindert ist oder nicht. Alle neugeborenen Kinder werden unabhängig von ihrem Gesundheitszustand gleich behandelt. Die meisten Geburten werden durch das medizinische Personal des Spitals, des Geburtshauses oder einer ähnlichen Einrichtung gemeldet (Art. 34 Bst. a Zivilstandsverordnung [ZStV]). In den seltenen Fällen von Geburten ausserhalb dieser Einrichtungen sind die anwesenden Personen zur Meldung verpflichtet (Art. 34 Bst. b ZStV). Die Meldung muss innerhalb von drei Tagen nach der Geburt erfolgen. Die Geburt wird in demjenigen Zivilstandskreis gemeldet, wo sie stattgefunden hat. Jedes Neugeborene erhält den oder die von den Eltern gewählten Vornamen und einen Familiennamen, diese bilden seine Identität.

Art. 19 – Unabhängige Lebensführung und Einbezug in die Gemeinschaft

92. Zur Förderung der unabhängigen Lebensführung und des Einbezugs in die Gemeinschaft bestehen in der Schweiz verschiedene Massnahmen. Dazu gehören die Leistungen der Sozialversicherungen, die Zurverfügungstellung eines Platzes in einer bedarfsgerechten Institution, die Betreuungsdienste sowie die Massnahmen zur hindernisfreien Ausgestaltung von Dienstleistungen. Prägend für die Entwicklung in den letzten Jahren sind die Einführung einer neuen Leistung der IV, des Assistenzbeitrages, sowie eine zunehmende Diversifizierung von spezifischen Wohnangeboten. Darüber hinaus haben verschieden Kantone und Gemeinden in den letzten Jahren Grünflächen oder Spielplätze gestaltet, welche die Begegnung von Menschen mit und ohne Behinderungen in den Ortschaften ermöglichen.
93. In Einrichtungen lebende Personen: 2009 wurden 37 553 Personen in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen betreut, ein Drittel davon als Externe, die anderen zwei Drittel als Bewohnerinnen und Bewohner. In Heimen lebten 128 880 Personen, davon waren die grosse Mehrheit betagte Menschen, die nicht mehr selbstständig zu Hause leben konnten. Die meisten in Behinderteneinrichtungen betreuten Personen

²⁵ AS 2008 5911.

²⁶ BBl 2014 5133.

haben eine geistige (56 %) oder eine psychische (20 %) Behinderung. Von einer körperlichen Behinderung betroffene Personen leben mehrheitlich zu Hause und nur zu einer Minderheit in Einrichtungen.

Leistungen der Sozialversicherung

94. Die Leistungen der Sozialversicherung dienen der Optimierung der finanziellen und persönlichen Selbstständigkeit der versicherten Personen. Die Renten und die Taggelder gleichen einen Einkommensverlust bei einem teilweisen oder vollständigen Verlust der Erwerbsfähigkeit aus und erlauben es den Berechtigten, ihre finanzielle Autonomie zu erhalten. Wenn die Höhe der Renten und der Taggelder nicht ausreicht, um den Grundbedarf zu decken und einen Lebensstandard zu gewährleisten, decken die Ergänzungsleistungen die Differenz. Verschiedene Leistungen sind spezifisch darauf ausgerichtet, die Selbstbestimmung zu verbessern.:
- Die Hilflosenentschädigung (die ja nach Fall von der IV, der Alters- oder der Unfallversicherung ausgerichtet wird): Sie ist für alle Personen bestimmt, die aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung dauernd auf die Hilfe anderer oder eine persönliche Beaufsichtigung bei alltäglichen Lebensverrichtungen angewiesen ist. Die Person kann über die Hilflosenentschädigung frei verfügen.
 - Hilfsmittel der IV: Sie dienen der versicherten Person für die Ausübung der Erwerbstätigkeit oder der Tätigkeit im Aufgabenbereich, zur Erhaltung oder Verbesserung der Erwerbsfähigkeit, für die Schulung, die Aus- und Weiterbildung oder zum Zwecke der funktionellen Angewöhnung. Hilfsmittel, die der Fortbewegung, für die Herstellung des Kontakts mit der Umgebung (elektrische oder elektronische Kommunikationsgeräte, Umweltkontrollgeräte) oder die Entwicklung der Selbstsorge (WC-Duschen, Krankenlifte, Treppenlifte und andere Einrichtungen im Haus der versicherten Person) ohne Rücksicht auf die Erwerbsfähigkeit dienen, werden ebenfalls zur Verfügung gestellt. Auch die Unfallversicherung, die Altersversicherung oder die Krankenversicherung können die Kosten für Hilfsmittel übernehmen, wobei jede Versicherung eigene Voraussetzungen kennt.
 - Gemäss Artikel 112c BV fördert der Bund gesamtschweizerische Bestrebungen zu Gunsten Behinderter. Gestützt auf Artikel 74 IVG gewährt die Versicherung sprachregional oder national tätigen Dachorganisationen der privaten Invalidenfachhilfe oder Invalidenselbsthilfe Beiträge. Rund 70 % der Beiträge werden für Beratungs- und Betreuungstätigkeiten oder Kurse für Menschen mit Behinderungen oder deren Angehörige aufgewendet. Die übrigen Beiträge werden für Leistungen eingesetzt, die den Menschen mit Behinderungen indirekt zugutekommen, etwa Informations- und Werbekampagnen oder Projekte zur gegenseitigen Unterstützung.

Assistenzbeitrag

95. Speziell hervorzuheben ist der Assistenzbeitrag der IV (der von der Altersversicherung übernommen wird, wenn die Begünstigten eine Altersrente beziehen und die Voraussetzungen weiterhin erfüllt sind): Er wird an Personen mit Hilflosenentschädigung, die zu Hause leben, ausgerichtet. Mit dem Assistenzbeitrag finanziert die versicherte Person die Hilfsleistungen, die von der mittels Arbeitsvertrag angestellten Assistenzperson erbracht werden. Diese Leistung wurde 2012 speziell eingeführt, um das Zuhauseleben der hilflosen Person zu fördern. Der Assistenzbeitrag ist Gegenstand einer Evaluation in drei Zwischenberichten

(Juni 2014, Juni 2015, Frühling 2016) und eines für Frühling 2017 geplanten Schlussberichts²⁷. Der erste Zwischenbericht zeigt, dass die anvisierten Ziele in Bezug auf die Förderung der Autonomie der behinderten Menschen, die Verbesserung der Lebensqualität und der Selbstbestimmung bei der Organisation ihres Lebens sowie die Entlastung der Angehörigen erreicht werden²⁸. Die Einführung des Assistenzbeitrags ist ein beträchtlicher Fortschritt für die Menschen mit Behinderungen. Er gewährleistet ihnen mehr Selbstständigkeit und erlaubt ihnen eine bedürfnisgerechte Nutzung.

96. Neben dem Assistenzbeitrag der IV kennen einige Kantone (z. B. Bern und Thurgau) durch das kantonale Recht geregelte Assistenzbeiträge²⁹. Im Kanton Bern wollen zunehmend Menschen mit teilweisen erheblichen Beeinträchtigungen trotz ihres umfangreichen Bedarfs an persönlicher Hilfe selbstbestimmt zu Hause leben. Der Kanton Bern ergänzt mit dem Assistenzbeitrag des Kantons Bern (ABBE) den Assistenzbeitrag der IV gezielt. Erwachsene Bezügerinnen und Bezüger mit einer Hilfloosenentschädigung aller Behinderungsarten sollen zwischen diversen Leistungserbringern frei wählen können. Hierzu wird im Rahmen des Pilotprojekts der Mittelweg zwischen professioneller Betreuung (Heime, Spitex, Werkstätten usw.) und der unbezahlten Freiwilligenarbeit weiter gestärkt³⁰.

Hilfe und Pflege zu Hause

97. Leistet weder die Unfallversicherung noch die IV eine Unterstützung, kommt die obligatorische Krankenpflegeversicherung zum Zug. Die Leistungen dieser Versicherung sind im Leistungskatalog des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) geregelt. Auf dieser Grundlage lässt das KVG die Spitex als Leistungserbringer zu. Für die Bewilligung sowie die Rahmenbedingungen dieser Organisationen sind die Kantone zuständig. Die Organisationen erbringen Leistungen, die im KVG-Katalog aufgeführt sind und als einzige von den Versicherern übernommen werden.
98. Die nicht gewinnorientierte schweizerische Spitex ist föderalistisch organisiert. Die Spitex bestehen in Form von kommunalen, regionalen oder kantonalen Vereinen oder Stiftungen³¹. Die Spitex wird aus Beiträgen der öffentlichen Hand, durch die Versicherungen (Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKP, IV, etc.) und die Versicherten finanziert. Der Spitexverband Schweiz³² ist die Dachorganisation der Spitex. Er erarbeitet Bestimmungen und Standards für die kantonalen Verbände und nimmt im Auftrag des Bundes Koordinationsaufgaben wahr.
99. Nicht viele Menschen mit Behinderungen, die in einem Privathaushalt leben, nehmen Spitexdienste in Anspruch. 2012 haben nur 2 % von ihnen haben sie in den der Umfrage vorausgehenden 12 Monaten in Anspruch genommen und weitere 2 % punktuell. Bei den Menschen ohne Behinderungen ist der entsprechende Anteil noch geringer und beträgt weniger als 1 %. Betrachtet man die Gesamtheit der Spitex-

²⁷ Die Zwischenberichte sind auf der Webseite des BSV unter folgendem Link verfügbar: <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00098/index.html?lang=de> [Stand 24.02.2016]

²⁸ BSV, [Zwischenevaluation: Assistenzbeitrag der IV erreicht die gesetzten Ziele](#), Medieninformationen, Bern, 18.08.2014 [Stand 24.02.2016]

²⁹ Artikel 112b BV beauftragt die Kantone, «die Eingliederung Invaliden, insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen», zu fördern.

³⁰ Siehe folgenden Link: <http://www.assistentzbuero.ch/de/assistentzbudget-kt-bern/default.aspx> (nur auf Deutsch) [Stand 24.02.2016]

³¹ Spitex Verband Schweiz «Wie ist die NPO-Spitex organisiert?», <<http://www.spitex.ch/NPO-Spitex/Struktur-Finanzierung/PAL3U/?lang=de>> [Stand 24.02.2016].

³² <http://www.spitex.ch>

Klientinnen und -Klienten, ist festzustellen, dass fast gleich viele behinderte wie nicht behinderte Menschen Kranken- und Gesundheitspflege und andere Hilfsleistungen (Mahlzeiten- und Fahrdienste usw.) in Anspruch nehmen. Menschen mit Behinderungen nehmen hingegen häufiger hauswirtschaftliche Unterstützung in Anspruch (67 % gegenüber 41 %).³³

100. Menschen mit Behinderungen nehmen regelmässig (18 %) oder zeitweise (20 %) Hilfsleistungen zu fast gleichen Teilen von Angehörigen oder Bekannten in Anspruch, während es bei stark behinderten Menschen deutlich häufiger der Fall ist, dass sie eine regelmässige (46 %) oder zeitweise (16 %) informelle Hilfe brauchen. Umgekehrt nehmen nicht behinderte Menschen kaum regelmässig solche Hilfsleistungen in Anspruch, 8 % jedoch zeitweise. Von den Menschen mit Behinderungen, die in den vergangenen 12 Monaten informelle Hilfe in Anspruch genommen hatten, nutzten die meisten hauswirtschaftliche Dienste (74 %) oder andere Hilfen wie psychologische Unterstützung oder Fahrdienste (60 %). Diese Anteile sind deutlich höher als bei den nicht behinderten Menschen (59 % haben hauswirtschaftliche und 52 % andere Hilfen erhalten). Im Unterschied zu den Dienstleistungen der Spitex werden die Angehörigen und Bekannten weniger für Kranken- und Gesundheitspflege, jedoch mehr für andere Hilfsleistungen in Anspruch genommen. Von den Menschen mit Behinderungen, die keine informelle Hilfe erhalten, würden 22 % gerne eine solche in Anspruch nehmen.

Institutionen zur Förderung der Eingliederung

101. Das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) sieht vor, dass jeder invaliden Person, die darauf angewiesen ist und dies wünscht, der Zugang zu einer Institution unabhängig von ihren finanziellen Mitteln, ihren persönlichen Verhältnissen und ihrem Gesundheitszustand gewährleistet sein muss. 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. Ein «angemessenes» Angebot bedeutet zum einen, dass der Kanton den Bedarf nicht rein quantitativ ermitteln darf, sondern auch der Vielfalt der Behinderungen und anderen Aspekten wie der Pflege des sozialen Beziehungsnetzes oder der Sprache Rechnung tragen muss. Zum andern setzt ein angemessenes Angebot auch voraus, dass die Leistungen in dem Sinne verhältnismässig zu sein haben, dass die Kosten für die öffentliche Hand und der Nutzen für die invaliden Personen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.
102. Der Bereich institutionelles Wohnen steckt im Wandel. Zusätzlich zu den kollektiven Wohnformen in Institutionen werden auch immer mehr Wohnformen gewünscht und realisiert, die ein individuelleres und möglichst selbstständiges Wohnen ermöglichen, zum Beispiel begleitetes Einzelwohnen.
103. Der Kanton Bern testet ein System, das sich am individuellen Bedarf orientiert (sog. Subjekt- statt Objektfinanzierung). Das am 1. Januar 2016 umgesetzte Behindertenkonzept soll Menschen mit Behinderungen mehr Autonomie verleihen. Der Kanton finanziert vorerst primär den individuellen Unterstützungsbedarf von erwachsenen Menschen mit einer Behinderung und erst in zweiter Linie die leistungserbringenden Institutionen. Damit setzt er sein Behindertenkonzept um, das für Menschen mit

³³ Statistik der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06.html>, Jahr 2012/2013.

Behinderungen mehr Selbstbestimmung, mehr Eigenverantwortung und mehr Teilhabe am gesellschaftlichen Leben fordert. Seit 1. Januar 2016 betrifft das neue Konzept 80 Personen, das Abklärungsverfahren für 500 weitere bereitstehende Plätze hat bereits begonnen. Nochmals 1000 werden ab 2017 dazukommen³⁴.

Zugang zu Dienstleistungen

104. Das BehiG bezweckt zur Verbesserung der Möglichkeit, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, die Beseitigung von Hindernissen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen. Das Gesetz hat in den letzten zehn Jahren zu gewissen Verbesserungen geführt. Allerdings ist in zahlreichen Bereichen der Zugang zu Dienstleistungen noch nicht gewährleistet. Dies zeigen auch die Erhebungen des Bundesamtes für Statistik (BFS)³⁵. Der zusammengesetzte Indikator zum Zugang zu den Dienstleistungen für die Bevölkerung basiert auf fünf Gruppen von Dienstleistungen: Versorgung mit Lebensmitteln, Postdienstleistungen, Bankdienstleistungen, öffentliche Verkehrsmittel und medizinische Grundversorgung. Er weist die höchste angegebene Zugangsbeschränkung aus. Der Zugang zu den einzelnen berücksichtigten Dienstleistungen wird von der Mehrheit der Bevölkerung als leicht oder sehr leicht eingestuft. Personen mit Behinderungen geben aber häufiger an, dass der Zugang zu solchen Dienstleistungen für sie schwierig oder sehr schwierig sei. 2014 berichten je nach betrachteter Dienstleistung 14 % bis 19 % von ihnen von Zugangsschwierigkeiten, verglichen mit 8 % bis 11 % in der restlichen Bevölkerung. Am schwierigsten ist der Zugang bei der medizinischen Grundversorgung und den Bankdienstleistungen. 2016 hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) Leitsätze zur Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen verabschiedet. Die Empfehlungen zielen auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Kinder und Jugendlichen in den Kantonen und der Gewährleistung eines kindergerechten Zugangs zu den für sie bestimmten Leistungen zu gewährleisten.

Art. 20 – Persönliche Mobilität

105. Die persönliche Mobilität von Menschen mit Behinderungen wird durch ihren Anspruch auf Hilfsmittel namentlich der IV erleichtert. Das Thema überschneidet sich somit mit Artikel 19 über die unabhängige Lebensführung sowie mit Artikel 9 über die Zugänglichkeit. Tatsächlich ist der Zugang zu Transportmitteln ein wichtiger Bestandteil der persönlichen Mobilität. Einzelne Elemente werden aus den oben genannten Artikeln übernommen.
106. Die grosse Mehrheit der Menschen mit Behinderungen (88 % im Jahr 2012) gibt an, dass sie die öffentlichen Verkehrsmittel ohne Probleme selbstständig nutzen kann. 6 % haben leichte Schwierigkeiten, 3 % grosse Schwierigkeiten und 3 % können ohne Hilfe keinen Bus oder Zug benutzen. Dieser Anteil ist bei Personen mit schweren Behinderungen noch höher: Insgesamt nennt eine von drei Personen zumindest

³⁴ Für weitere Informationen siehe den Bericht des Regierungsrats zur Behindertenpolitik im Kanton Bern und das Behindertenkonzept des Kantons Bern, <http://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/alba/publikationen/behinderung.html> [besucht am 06.06.2016].

³⁵ Siehe folgenden Link: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06/blank/key/06/04.html> [Stand 24.02.2016].

leichte Schwierigkeiten, sich mit öffentlichen Verkehrsmitteln alleine fortzubewegen und eine von zehn kann dies überhaupt nicht.³⁶

Hilfsmittel

107. Verschiedene Hilfsmittel dienen der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen in ihrem Alltag und ermöglichen ihnen, alltägliche Verrichtungen selber auszuführen. Die von den verschiedenen Sozialversicherungen zur Verfügung gestellten Hilfsmittel haben den Zweck, den Verlust eines Körperteils oder einer Körperfunktion auszugleichen. Es handelt sich um technische Hilfsmittel, die es der behinderten Person erlauben, etwas zu tun, was die Beeinträchtigung normalerweise verunmöglicht. Der Versicherer übernimmt die Kosten, wenn die versicherte Person ein besonderes Training für die Nutzung des Hilfsmittels braucht. Die Hilfe einer gesunden Person für eine invalide Person kann in bestimmten Fällen als Hilfsmittel (Dienstleistung Dritter) betrachtet werden.

Verkehr

108. Personen mit Behinderungen, die eine Rente der IV beziehen, haben einen «Ausweis für Bezügerinnen und Bezüger von IV-Renten». Dies gilt auch für Personen, die eine Hilflosenentschädigung erhalten. Mit diesem Ausweis erhalten Personen mit Behinderungen bei gewissen öffentlichen Transportunternehmen eine Vergünstigung insbesondere bei den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB).
109. Die bundesrechtlichen Vorgaben zur Barrierefreiheit des öffentlichen Verkehrs beinhalten nicht nur Bestimmungen zu Bauten und Fahrzeugen, sondern auch Anforderungen an die optischen und akustischen Fahrgastinformationen. Die Verordnung über die Anforderungen an die Gestaltung des öffentlichen Verkehrs hält fest, dass Menschen mit Behinderungen oder altersbedingten Beeinträchtigungen, die in der Lage sind, den öffentlichen Raum autonom und spontan zu benützen, auch Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich autonom beanspruchen können sollen. Kann diese Anforderung aus Verhältnismässigkeitsgründen nicht durch technische Massnahmen gewährleistet werden, erbringen die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs die erforderlichen Hilfestellungen durch den Einsatz von Personal. Reisende mit Behinderung erhalten von den Unternehmen des öffentlichen Verkehrs vergünstigte Beförderungstarife.
110. Das BehiG und die Verordnungen sehen die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung gegenüber solchen ohne Beeinträchtigung vor (siehe vorne, Ausführungen zu Art. 9 BRK). Zudem sind für Bushaltestellen die Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) massgebend. Ende 2014 hat der VSS die Norm SN 640 075 zu *Fussgängerverkehr – Hindernisfreier Verkehrsraum* verabschiedet. Reisende mit Behinderung haben Anspruch auf Fahrpreismässigung sowohl im nationalen als auch im internationalen Verkehr. Zudem besteht die Möglichkeit der kostenlosen Begleitung durch eine Begleitperson oder Mitnahme eines Führhundes.

³⁶ Siehe folgenden Link:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06/blank/key/06/04.html> [Stand 24.02.2016].

Art. 21 – Recht der freien Meinungsäusserung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Information

111. Neben dem allgemeinen, in Artikel 16 BV verankerten Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit verbietet das BehiG Benachteiligungen bei allen öffentlichen Dienstleistungen, einschliesslich der Information und Kommunikation (vgl. Ziff. 48 f. des vorliegenden Berichts).
112. Die Schweiz hat in den letzten Jahren den Schwerpunkt auf den Zugang zum Internet gelegt. Ferner wurden verschiedene Massnahmen ergriffen mit dem Ziel, alle auf dem Internet vorhandenen Informationen barrierefrei zu machen. Der Bund ist verpflichtet, sein Angebot im Internet im Rahmen der Verhältnismässigkeit hindernisfrei zu gestalten. Das hat, wie auch in den Ausführungen zu Artikel 9 erläutert, zu wesentlichen Verbesserungen geführt.
113. Eine sehr grosse Mehrheit der Menschen mit Behinderungen verfügen zu Hause über einen Computer (2013: 94 %). 2009 lag dieser Wert bei 88%, und 86 % verfügten über mehr als einen Internetanschluss zu Hause. Ausserdem hatten 88 % ein eigenes Mobiltelefon für den persönlichen Gebrauch. Bei der jungen Generation (16- bis 39-Jährige) liegt der Anteil noch höher, und es war kein signifikanter Unterschied zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen festzustellen. Die Menschen mit Behinderungen der nächsten Generation (40- bis 64-Jährige) verfügten etwas weniger häufig über ein solches Gerät als Menschen ohne Behinderungen. Der tiefste Ausstattungsgrad war bei den stark eingeschränkten Personen (nur 81 % hatten ein eigenes Mobiltelefon) zu beobachten. Allgemeinen ist auch bei den Menschen mit Behinderungen ein Unterschied zwischen den Geschlechtern festzustellen: Frauen verfügen etwas weniger häufig über einen Computer und einen Internetzugang³⁷.
114. Das Schweizer Radio- und Fernsehrecht verpflichtet dazu, Leistungen zugunsten der Menschen mit Behinderungen zu erbringen (Art. 7, Abs. 3 RTVG; vgl. auch Abs. 4 gemäss der Revision vom 26. September 2014, BBL 2014 7345 und Art. 24 Abs. 3 RTVG für die SRG). Eine Besonderheit des Schweizer Fernsehmarkts besteht darin, dass ausländische Fernsehstationen rund 60 % des Marktanteils ausmachen, die sich nicht nach den Verpflichtungen aus dem RTVG richten müssen. Die umfassendsten Bestimmungen muss die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) erfüllen, die in allen Sprachregionen Programme ausstrahlt. Der Marktanteil der Programme der SRG beträgt 35 % bis 40 % in jeder Sprachregion. Die SRG bietet Angebote mit Untertitelung, Gebärdensprache und Audiodeskription. Das Ziel der Schweizer Regierung ist die laufende Verbesserung der Leistungen der SRG für Menschen mit Behinderungen. Diese ist sehr kooperativ und hat die Ausgestaltung der Bedarfsleistungen für Menschen mit Behinderungen in einer Vereinbarung mit den wichtigsten Behindertenverbänden festgelegt.
115. Die RTVV sieht eine Vereinbarung zwischen der SRG und den betroffenen Behindertenverbänden für die wichtigsten zu erbringenden Leistungen vor (insbesondere bei der Untertitelung). Die geltende Vereinbarung wurde am 13. Juni 2012 abgeschlossen und wird voraussichtlich 2017 im Hinblick auf eine bessere Abstimmung auf die UNO-Behindertenrechtskonvention neu verhandelt. Dabei werden die wichtigsten Behindertenverbände direkt mit der SRG verhandeln können, damit die tatsächlich nachgefragten Leistungen eruiert werden können.

³⁷ Siehe folgenden Link: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06/blank/key/06/02.html> [Stand 17.03.2016]

116. Die SRG muss nach und nach bis zu einem Drittel der Gesamtsendezeit im Rahmen des Redaktionsprogramms jeder Sprachregion unterteilt ausstrahlen. Ferner muss die SRG täglich in jeder Landessprache mindestens eine Informationssendung in Gebärdensprache und mindestens zwei Filme pro Monat in jeder Landessprache mit Audiodeskription für sehbehinderte Menschen ausstrahlen. Die anderen nationalen oder regionalen Fernsehstationen müssen für hör- oder sehbehinderte Menschen mindestens einmal wöchentlich zu den Hauptsendezeiten eine ihren Bedürfnissen entsprechende Sendung anbieten..
117. Die Bundesverfassung garantiert die Sprachenfreiheit (Art. 18 BV), die Gebärdensprache ist davon ebenfalls erfasst. Die Kantone Zürich und Genf garantieren zudem ausdrücklich die Anerkennung der Gebärdensprache in ihrer jeweiligen Verfassung³⁸. Artikel 14 BehiG empfiehlt den Behörden, im Verkehr mit der Bevölkerung auf die besonderen Anliegen der Sprach-, Hör- oder Sehbehinderten Rücksicht zu nehmen.
118. Im Bereich des Informationszugangs für Menschen mit einer geistigen Einschränkung entwickelt sich die Leichte Sprache in den Schweiz laufend. Verschiedene Projekte zur Förderung der Leichten Sprache wurden unterstützt.

Art. 22 – Achtung der Privatsphäre

119. Die Achtung der Privatsphäre ist sowohl durch internationale Verpflichtungen der Schweiz als auch durch die Bundesverfassung gewährleistet. Die Achtung der Privatsphäre ist in Artikel 8 EMRK verankert, und in Artikel 13 BV ist der Anspruch auf die Achtung des Privat- und Familienlebens verankert. Ein grundlegendes Element der Achtung des Privatlebens ist der Datenschutz, namentlich für besonders schützenswerte Daten. Der Datenschutz ist in der Schweiz weit ausgebaut und deckt verschiedene Bereiche ab.
120. Der Datenschutz gilt ohne Unterschied gleichermassen für Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen. Dieser Schutz ist in internationalen Übereinkommen (Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, SR 0.235.1; Art. 8 EMRK) gewährleistet und in verschiedenen Gesetze geregelt. Das wichtigste ist das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG), das den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen bezweckt, über die Daten durch die Bundesverwaltung und Private bearbeitet werden. Dieses Gesetz sieht insbesondere die Einrichtung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) vor, der mit der Aufsicht über die Bundesorgane und über Privatpersonen beauftragt ist und die Organe des Bundes und der Kantone sowie Private unterstützt und berät. Bundesbehörden und Private unterstehen dem Bundesgesetz über den Datenschutz, während die kantonalen und kommunalen Behörden den kantonalen Datenschutzgesetzen unterstehen.
121. Die Bearbeitung der Personendaten ist ferner zivilrechtlich geregelt, insbesondere in Artikel 27 ZGB, der den Schutz der Persönlichkeit regelt. Die ungerechtfertigte Bearbeitung von Personendaten stellt eine widerrechtliche Persönlichkeitsverletzung dar. Ärzten, Zahnärzten sowie ihren Hilfspersonen ist es aufgrund des Berufsgeheimnisses untersagt, Informationen zu verbreiten, von denen sie im Rahmen ihrer Berufsausübung Kenntnis haben. Das Berufsgeheimnis verbietet es den

³⁸ Art. 12 der Verfassung des Kantons Zürich und Art. 16 der Verfassung des Kantons Genf.

Beamten, Informationen zu verbreiten, die sie im Rahmen ihrer Funktion erworben haben. Die kantonalen Gesundheitsgesetze sehen ebenfalls einen Schutz der Daten durch das Berufsgeheimnis vor. Spezifischer geregelt ist dies in den Bestimmungen des Humanforschungsgesetzes (Art. 41 bis 44 HFG), des Transplantationsgesetzes (Art. 57 bis 60) und des Gesetzes über genetische Untersuchungen beim Menschen (Art. 7, 19 und 23), die spezifische Bestimmungen zum Schutz der Personendaten vorsehen.

122. Bei einer unzulässigen Bearbeitung von Daten kann die betroffene Person verlangen, dass die Bearbeitung der Daten eingestellt wird, dass die Rechtswidrigkeit festgestellt wird und dass die Folgen beseitigt werden. Sie kann auch verlangen, dass die Daten vernichtet oder berichtigt werden oder dass die Weitergabe an Dritte gesperrt wird.

Art. 23 – Achtung der Wohnung und der Familie

123. Die Achtung der Wohnung und der Familie ist in verschiedenen völkerrechtlichen Übereinkommen, denen die Schweiz beigetreten ist, und in der Bundesverfassung (Art. 13 und 14 BV) verankert. Zu nennen sind verschiedene Aspekte der Achtung der Wohnung und der Familie, insbesondere das Recht auf Eheschliessung, Familiengründung und die Achtung des Kindeswohls.

Ehe

124. Um eine Ehe eingehen zu können, müssen die Brautleute das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Das Schweizer Recht erlaubt keine Eheschliessung zwischen Verwandten in gerader Linie sowie zwischen Geschwistern oder Halbgeschwistern. Das Recht auf Eheschliessung wird wiederum nicht von einer allfälligen Behinderung beeinträchtigt, sofern Urteilsfähigkeit vorliegt. Urteilsfähigkeit im Zusammenhang mit einer Eheschliessung ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gegeben, wenn die Verlobten in der Lage sind, das Wesen der Ehe und die den Ehegatten daraus erwachsenden Rechte und Pflichten zu erkennen und sich dieser Einsicht gemäss zu verhalten.

Sexualität und das Recht, Kinder zu haben

125. Die Sexualität ist als elementare Erscheinung der Persönlichkeitsentfaltung durch den Schutz der Privatsphäre ebenso grundrechtlich geschützt wie die selbstbestimmte Gestaltung des Zusammenlebens (Art. 13 und Art. 14 Abs. 1 BV).
126. Zentraler Bestandteil des Rechts auf Familienleben ist das Recht, Kinder zu zeugen, und das Recht auf Anerkennung des Kindesverhältnisses. Menschen mit Behinderungen haben unter den gleichen Voraussetzungen Zugang zur medizinisch unterstützten Fortpflanzung wie Menschen ohne Behinderungen. Diese Verfahren dürfen nur bei Paaren angewendet werden, die auf Grund ihres Alters und ihrer persönlichen Verhältnisse voraussichtlich bis zur Volljährigkeit des Kindes für dessen Pflege und Erziehung sorgen können. Die medizinisch unterstützte Fortpflanzung ist dem Kindeswohl untergeordnet. Wenn das behinderte oder nicht behinderte Paar diese Voraussetzung erfüllt, ist die medizinisch unterstützte Fortpflanzung möglich. Es braucht eine schriftliche Einwilligung des Paares, die Personen müssen daher urteilsfähig sein.
127. *Sexuelle Gesundheit Schweiz* ist die Dachorganisation von Beratungsstellen, Fachorganisationen und Fachpersonen, die im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit in der Schweiz tätig sind. Sie fördert den Zugang zur Information und Beratung über Schwangerschaft, Verhütung und Sexualität mit besonderer Berücksichtigung vulnerabler Personen. Sie koordiniert insbesondere ein

Onlineportal mit einem Verzeichnis der Fachleute für Sexualität und Behinderung. Sexualassistentenz ist in der Schweiz anerkannt und zugelassen. Die diplomierten Sexualassistentinnen und -assistenten sind in verschiedenen privaten Vereinen organisiert, die den Kontakt zwischen den behinderten Personen und den Sexualassistentinnen und -assistenten herstellen. Sie führen auch die Sexualassistenten-Ausbildung durch, und die Kandidaten und Kandidatinnen müssen bestimmte Zulassungsbedingungen erfüllen³⁹.

Wohl des Kindes

128. Das Wohl des Kindes gilt als oberste Maxime des Kindesrechts (Art. 3 Ziff. 1 KRK). Gewährleistet ist das Wohl des Kindes, wenn seine altersbedingten Grundbedürfnisse in einem gegebenen Lebenszusammenhang befriedigt sind. Die Kindesschutzbehörde greift von Amtes wegen ein, wenn sie erfährt, dass das Wohl des Kindes gefährdet ist und die sorge- oder obhutsberechtigten Personen ihre Schutzpflicht nicht oder ungenügend wahrnehmen (Art. 307 ZGB). Die Kindesschutzbehörde ist dazu auch gegenüber Kindern verpflichtet, die bei Pflegeeltern untergebracht sind oder sonst ausserhalb der häuslichen Gemeinschaft der Eltern leben. Kindesschutzmassnahmen müssen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten. Sie dienen in erster Linie dazu dienen, die vorhandenen elterlichen Fähigkeiten zu ergänzen (subsidiär, komplementär). Die Kindesschutzbehörde hat in der Erfüllung dieser Aufgabe ein hohes Mass an Flexibilität, und es stehen ihr verschiedene Instrumente zur Verfügung, die sie auch kombinieren kann. Sie muss hingegen immer das am wenigsten weitgehende der geeigneten Mittel wählen (Verhältnismässigkeit) und in erster Linie darauf hinwirken, die Fähigkeit der Eltern wiederherzustellen, sich um das Kind zu kümmern. Wenn Beratung, Mahnung oder Weisungen an die Eltern (Art. 307 Abs. 3 ZGB) nicht ausreichen, kann sie eine Beistandschaft zur Unterstützung der Eltern in ihrer Erziehungsaufgabe anordnen (Art. 308 ZGB). Wenn diese Massnahmen nicht ausreichen, um die Gefährdung des Kindeswohls zu beheben, kann sie das elterliche Aufenthaltsbestimmungsrecht aufheben (Art. 310 ZGB) oder als *ultima ratio* die elterliche Sorge entziehen (Art. 311 und 312 ZGB).
129. Die Kindesschutzbehörde hat das Kind in angemessener Weise unterzubringen (Art. 310 ZGB). In Frage kommen Familienpflege (Grosseltern, Pflegefamilie), eine betreute Wohngruppe oder Heimpflege. Die Kindesschutzbehörde hat ihre Entscheidung am Kindeswohl auszurichten. Immer mehr Kantone verfügen zudem über ein Kinder- und Jugendgesetz, worin gesellschaftliche und erzieherische Massnahmen festgelegt sind⁴⁰. Die kantonalen Kinder- und Jugendgesetze haben das Ziel, alle Kinder zu schützen und ihrer Situation entsprechende Massnahmen umzusetzen. Artikel 2 KRK hebt den Grundsatz der Nichtdiskriminierung hervor und verlangt, dass die Vertragsstaaten die Rechte der Kinder ohne jegliche Unterscheidung achten und gewährleisten und dass sie die erforderlichen Massnahmen treffen. Artikel 23 KRK präzisiert die Bedingungen für Kinder mit Behinderungen.

³⁹ Siehe insbesondere die Vereine Corps Solidaires <<http://corps-solidaires.ch/>> und Sexualité Handicaps Pluriels <http://sehp.ch/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=131> [Stand 24.02.2016].

⁴⁰ Siehe z. B. Art. 23 des [Freiburger Jugendgesetzes](#) vom 12. Mai 2006 (JuG), SGF 835.5, <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3332?locale=de>, [Stand 24.02.2016].

Art. 24 – Bildung

130. Das Recht auf einen angemessenen und unentgeltlichen Grundschulunterricht und die Gewährleistung eines qualitativ hochstehenden Aus- und Weiterbildungsangebots für alle Menschen, auch für Menschen mit Behinderungen, stehen im Zentrum des schweizerischen Bildungsrechts. In Bezug auf die Berücksichtigung der Kompetenzen und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ist das Bildungssystem in Bewegung. Die Ausrichtung auf die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Lernenden mit Behinderungen in den Regelstrukturen ist in den letzten Jahren verstärkt worden. Dies gilt sowohl für den Grundschulunterricht wie für andere Aus- und Weiterbildungen. Insbesondere sind Grundlagen geschaffen worden, die nun in die Praxis einfließen müssen. Neben der angemessenen Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen innerhalb der einzelnen Stufen des Bildungssystems stellt die Abstimmung an den Schnittstellen und am Übergang zur Berufstätigkeit eine Herausforderung dar, der noch vermehrt Beachtung zukommen muss.

Obligatorische und nachobligatorische Schule

131. Alle Kinder, auch Kinder mit einer Behinderung, haben gemäss Artikel 19 BV Anspruch auf eine ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen angepasste Schulbildung. Diesem Anspruch entspricht die Verpflichtung der Kantone, für einen in qualitativer, aber auch in räumlicher und organisatorischer Hinsicht ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offensteht. An öffentlichen Schulen ist dieser Unterricht unentgeltlich. Ziel des Grundschulunterrichts ist es, den Einzelnen angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben in der Gesellschaft vorzubereiten.
132. Die Kantone sorgen gemäss Artikel 62 Absatz 3 BV für eine ausreichende Sonderschulung für Kinder und Jugendliche mit Behinderung bis zum vollendeten 20. Altersjahr. Die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Förderbedürfnissen erfolgt in der Schweiz entweder in Sonderschulen, in besonderen Kleinklassen oder integrativ in Regelklassen unter Beizug heilpädagogischer Dienste. Das BehiG enthält eine Bestimmung über eine bedürfnisgerechte Grundschulung für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen (Art. 20 BehiG). Es legt fest, dass die Kantone dafür sorgen, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist. Sie fördern die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule mit entsprechenden Schulungsformen. Insbesondere sorgen sie dafür, dass wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehende Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können. Für die Auslegung von Art. 24 des Übereinkommens verweist die Schweiz auf das BehiG und die kantonalen Erlasse zur Sonderschulung, gemäss denen integrative Lösungen den separierenden vorzuziehen sind, immer unter Beachtung des Kindeswohls und der Entwicklungsmöglichkeiten des betroffenen Kinder oder Jugendlichen sowie der Rahmenbedingungen und der Organisation der Schulen. Die Schweiz geht davon aus, dass damit die Anforderungen des Übereinkommens im Bereich der Grundschulung erfüllt sind.
133. Die Zahl der in Sonderschulen oder -klassen eingeschulten Kinder hat bis zu Beginn der 2000er-Jahre zugenommen, bevor sie sich stabilisiert hat und bei den Sonderklassen seit 2006 sogar deutlich zurückgegangen ist. Im Schuljahr 2008 besuchten rund 24 000 Schülerinnen und Schüler eine Sonderklasse und 15 200 eine Sonderschule.

134. Die Statistik für heilpädagogische Früherziehung wurde einerseits von den Kantonen und andererseits bis 2013 vom Verband Heilpädagogischer Dienste Schweiz (VHDS) erhoben. Die Erhebungen waren allerdings nicht flächendeckend. Der VHDS erfasste sowohl Informationen zu Nationalität, Alter und Geschlecht des Kindes als auch zu den das Kind meldenden Personen, zu den Institutionen, die heilpädagogische Früherziehung anbieten, sowie zu den Gründen der Beendigung der therapeutischen Betreuung. Für die Grundschulstatistik haben das Bundesamt für Statistik (BFS) und die Kantone das Projekt «Modernisierung der Erhebungen im Bildungsbereich» realisiert, mit dem Ziel, die aktuelle Realität des Bereichs besser abzubilden. Dieses Projekt umfasst die Erhebungen zu den Lernenden, den Bildungsabschlüssen, den Lehrkräften/Schulpersonal und den Bildungsinstitutionen. Im Rahmen dieses Projekts hat das Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik (SZH) 2010 die Arbeitsgruppe «Statistik der Sonderpädagogik» gegründet, deren Ziel es war, die neuen Informationsbedürfnisse im Bereich der Sonderpädagogik zu erfassen und Umsetzungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Die erste Erhebung nach dem neuen Modell wurde im Schuljahr 2014/15 durchgeführt.
135. Die sonderpädagogischen Massnahmen für Kinder und Jugendliche von null bis zwanzig Jahren sind in einer interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik koordiniert. Das sogenannte Sonderpädagogik-Konkordat legt einen verbindlichen Rahmen für die wichtigsten Massnahmen im sonderpädagogischen Bereich fest. Die Sonderpädagogik beruht auf folgenden Prinzipien:
- Die Sonderpädagogik ist Teil des öffentlichen Bildungsauftrags;
 - integrative Lösungen sind separierenden Lösungen vorzuziehen, unter Beachtung des Wohles und der Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes oder des Jugendlichen sowie unter Berücksichtigung des schulischen Umfeldes und der Schulorganisation;
 - für den Bereich der Sonderpädagogik gilt der Grundsatz der Unentgeltlichkeit; für Verpflegung und Betreuung kann von den Erziehungsberechtigten eine finanzielle Beteiligung verlangt werden;
 - die Erziehungsberechtigten sind in den Prozess betreffend die Anordnung sonderpädagogischer Massnahmen mit einzubeziehen.

Das Konkordat umfasst eine Reihe gemeinsamer Instrumente für die ganze Schweiz in den Bereichen Terminologie, Qualitätsstandards für die Anerkennung der Leistungsanbieter und ein standardisiertes Abklärungsverfahren zur Ermittlung des individuellen Bedarfs. Das Konkordat legt fest, dass alle in der Schweiz wohnhaften Kinder und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf das Recht auf sonderpädagogische Massnahmen haben. Das Grundangebot wird von den Kantonen festgelegt und umfasst folgende Leistungen: Beratung und Unterstützung; heilpädagogische Früherziehung, Logopädie und Psychomotorik; sonderpädagogische Massnahmen in einer Regelschule oder in einer Sonderschule; Betreuung in Tagesstrukturen oder stationäre Unterbringung in einer sonderpädagogischen Einrichtung (nach Bedarf).

136. Nach der obligatorischen Schulzeit haben die Jugendlichen Anspruch auf eine Unterstützung im Rahmen einer beruflichen Grundausbildung oder allgemeinen Ausbildung auf Sekundarstufe II. Die Jugendlichen, die infolge Invalidität in der Berufswahl behindert sind, haben Anspruch auf Berufsberatung (Art. 15 IVG). In gewissen Fällen können auch weitere Massnahmen zur Anwendung kommen, wie sie im Berufsbildungsgesetz (BBG) vorgesehen sind (z. B. fachkundige individuelle Begleitung).

137. Aufgrund der direkten Anwendbarkeit des BehiG im Zuständigkeitsbereich des Bundes (namentlich bei der Berufsbildung) und aufgrund des entsprechenden Verfassungsartikels sind die staatlichen Berufsbildungsstellen und -behörden verpflichtet, beim Zugang zur Berufs- und Weiterbildung Ungleichbehandlungen zu verhindern. Die Verwendung spezifischer Hilfsmittel für Menschen mit Behinderungen oder die erforderliche persönliche Unterstützung muss ihnen somit gewährt werden, und die Dauer und die Ausgestaltung der angebotenen Ausbildungsleistungen müssen den spezifischen Bedürfnissen dieser Personen Rechnung tragen.

Berufsbildung

138. Nach Artikel 1 BBG ist die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt. Die Massnahmen des Bundes zielen darauf ab, die Initiative der Kantone und der Organisationen der Arbeitswelt so weit als möglich mit finanziellen und anderen Mitteln zu fördern. Für die Umsetzung der beruflichen Grundbildungsangebote sind die kantonalen Behörden und die ausbildenden Unternehmen zuständig. Das BBG fördert und entwickelt insbesondere die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Art. 3 Bst. c BBG). Die Angebote für die berufliche Grundausbildung auf Ebene Eidgenössischer Berufsattest EBA (zwei Jahre) oder Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis EFZ (drei bis vier Jahre) sind ohne Einschränkung für alle zugänglich. Die zweijährige berufliche Grundbildung verfügt über ein eigenständiges Profil und führt zu einem vollwertigen Beruf. Sie bietet vorwiegend praktisch begabten Jugendlichen und Erwachsenen die Möglichkeit, einen eidgenössisch anerkannten Titel zu erlangen, und gewährt ihnen Zugang zum lebenslangen Lernen. Die Dauer der beruflichen Grundausbildung kann für Menschen mit Lernschwierigkeiten oder Menschen mit Behinderungen verlängert werden. Der Bundesrat erlässt besondere Bestimmungen über die fachkundige individuelle Begleitung von Personen mit Lernschwierigkeiten in zweijährigen beruflichen Grundbildungen. Für die Verlängerung der beruflichen Grundausbildung sowie für die fachkundige individuelle Begleitung sind die kantonalen Behörden zuständig.
139. Die Evaluation des BehiG hat eine Entwicklung im Bereich der nachobligatorischen Ausbildungen auf Sekundarstufe II festgestellt. Dank der betroffenen Akteure erfolgten, teils nur indirekt vom BehiG beeinflusst, wichtige Weichenstellungen mit der Erarbeitung von Grundlagen, wie die Integration von Menschen mit Behinderungen konkret gehandhabt werden könnte. Der Begriff des Nachteilsausgleichs hat sich etabliert. Es sind zudem diverse interessante Pilotprojekte am Laufen, mit denen über Einzelfälle hinaus Erfahrungen gesammelt werden. Die breite Umsetzung der integrierten nachobligatorischen Ausbildung als selbstverständlicher Bestandteil der Aufgaben der Regelstrukturen steht jedoch noch am Anfang. Und es sind auch Widerstände auszumachen. Es bestehen zudem problematische Lücken an der Nahtstelle I (Übergang von der Volksschule in eine nachobligatorische Ausbildung) sowie für Menschen mit wenig Arbeitsmarktchancen.

Hochschulen

140. Unter dem Begriff «Diversity» entwickeln die Fachhochschulen (FH) seit einigen Jahren Grundlagen, Massnahmen, Aktivitäten und spezifische Stellen zur Förderung des barrierefreien Zugangs von Menschen mit Behinderungen zu tertiären Ausbildungen. So haben die FH im Rahmen des Aktionsplans 2013–2016 Leitsätze entwickelt, die die Grundhaltung zu den verschiedenen Dimensionen von Diversity zum Ausdruck bringen, sie übersetzen ihre Webseiten für Menschen mit Hör- und Sehbehinderungen, schaffen Netzwerke, tauschen an Workshops Informationen aus

und unterzeichnen Chartas zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt. Einzelne FH haben Fachstellen für Beratung und praktische Hilfestellungen eingerichtet. Die Anfänge sind zwar vielversprechend, doch die Gleichstellung zwischen Hochschulangehörigen mit und solchen ohne Behinderungen ist noch nicht erreicht. Jedoch wird sie mit dem seit 2015 geltenden Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) vermehrt gefördert werden.

141. Das Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz legt in Artikel 59 die Unterstützung von Kooperationsprojekten auch im Bereich der Chancengleichheit fest. Die Universitäten und FH der Schweiz haben Leitlinien und Stellen für die Vertretung von Studierenden mit Behinderungen geschaffen. Die Hochschulleitungen tauschen sich regelmässig über die Umsetzung der Massnahmen aus. Die Hochschulen stehen zudem in Kontakt mit den Dachorganisationen und pflegen die Kommunikation, um den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen gerecht werden zu können. 2013 haben sie an der Universität Basel eine nationale Konferenz organisiert.

Ausbildung der Fachpersonen

142. Die verschiedenen Ausbildungen sind an den Pädagogischen Hochschulen, den Fachhochschulen oder an der Universität angesiedelt. Die Fachlehrpersonen üben ihre Tätigkeit auf allen Regelschul- und Sonderschulstufen aus. Sie stellen den Bedarf an pädagogischer Unterstützung sowie die Stärken der Schülerinnen und Schüler fest und erarbeiten auf dieser Grundlage individuell abgestimmte Ausbildungsprojekte. Sie unterstützen die Schülerinnen und Schüler, damit diese die erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen erwerben können, um die Lernziele zu erreichen und ihren Alltag möglichst unabhängig gestalten können. Zu diesem Zweck werden die schulische, persönliche, soziale und berufliche Entwicklung sowie das Umfeld der Schülerin oder des Schülers einbezogen. Für die kommenden Jahre stellt sich die Frage, ob die Lehrpersonen der Regelschulen oder der Sonderschulen in integrativen Strukturen gut auf ihre Aufgaben vorbereitet sind oder ob ihre Ausbildungen angepasst werden sollten.
143. Allgemein berät und begleitet das Schweizerische Zentrum für Heilpädagogik SZH Behörden, Fachleute und ein an Fragen der Bildung, Entwicklung und Integration der Menschen mit Behinderungen mit besonderen Bildungsbedürfnissen interessiertes Publikum. Es fördert den Austausch zwischen der Wissenschaft, den Behörden und der Praxis, analysiert und erläutert verschiedene Positionen der Sonderpädagogik und entwickelt Perspektiven und Konzepte.

Massnahmen der Invalidenversicherung

144. Die Massnahmen beruflicher Art der IV (Art. 15 bis 18d IVG) haben das Ziel, der invaliden Person die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, mit der sie ihren Lebensunterhalt bestreiten kann. Je nach Alter, Ausbildung und beruflicher Situation kann die IV verschiedene berufliche Massnahmen zusprechen, immer im Hinblick auf die Beseitigung der negativen Folgen der Invalidität. Bei der Bildung bestehen diese Massnahmen vor allem in der Berufsberatung und der beruflichen Grundausbildung für Jugendliche, die noch nicht erwerbstätig waren. Die IV bemüht sich darum, Ausbildungen soweit wie möglich im ersten Arbeitsmarkt zu realisieren.

145. Der Bundesrat hat Anfang 2015 die Leitlinien für den nächsten Reformschritt der Invalidenversicherung festgelegt⁴¹. Eines der Hauptziele ist es, Kinder und Jugendliche frühzeitiger, effizienter und koordinierter zu unterstützen, um ihre Situation zu verbessern und ihre Eingliederung zu verstärken.

Art. 25 – Gesundheit

146. In der Schweiz haben alle Personen Zugang zur Gesundheitsversorgung. Ein Recht auf Grundpflege ist durch die Garantie der Menschenwürde (Art. 7 BV) und durch das Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) begründet. Es erlaubt die Inanspruchnahme der medizinischen Grundversorgung, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich ist. Das Recht auf medizinische Behandlung ist allgemein auch in den Kantonsverfassungen verankert. Es wird kein Unterschied zwischen Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen gemacht.
147. Während die meisten Menschen ohne Behinderungen (2010: 93 %) ihren Gesundheitszustand als (sehr) gut einstufen, ist dies bei den Menschen mit Behinderungen nur bei knapp der Hälfte (44 %) der Fall. Bei Letzteren bezeichnen sogar 16 % ihre Gesundheit als (sehr) schlecht, bei den stark eingeschränkten Menschen mit Behinderungen liegt dieser Wert sogar bei 37 %. Es ist nicht möglich zu schätzen, inwiefern die Behinderung die Ursache oder die Folge dieses schlechten Gesundheitszustandes ist (oder ob sie überhaupt etwas damit zu tun hat). Diese Unterschiede bei der Gesundheit sind nicht darauf zurückzuführen, dass die Menschen mit Behinderungen älter sind, denn sie sind sowohl bei den 16- bis 39-Jährigen als auch bei den 40- bis 64-Jährigen vorhanden⁴².
148. Das schweizerische Gesundheitssystem basiert hauptsächlich auf der Krankenversicherung, die die erforderlichen Pflegeleistungen übernimmt, sofern diese die Kriterien der Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit erfüllen. Bei der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP; von der Krankenversicherung erbrachte Grundleistungen) gibt es keine Diskriminierung. Der Versicherer kann die Aufnahme einer Person nicht ablehnen oder Vorbehalte anbringen⁴³. Die durch das KVG geregelte Krankenpflegeversicherung bildet die sog. «Grundversicherung» und ist obligatorisch. Alle in der Schweiz wohnhaften Personen müssen sich innerhalb von drei Monaten nach ihrer Wohnsitznahme oder ihrer Geburt in der Schweiz versichern. Die Versicherten wählen ihren Versicherer frei; dieser muss alle versicherungspflichtigen Personen aufnehmen.
149. Zusätzlich zur obligatorischen Krankenpflegeversicherung können Zusatzversicherungen abgeschlossen werden, die Leistungen decken, die nicht im Leistungskatalog der obligatorischen Krankenpflegeversicherung aufgeführt sind. Diese Versicherungen unterstehen dem Privatrecht, sodass die Versicherer bei gewissen Pathologien Vorbehalte anbringen und/oder die Aufnahme gewisser Personen ablehnen können.
150. Die Invalidenversicherung übernimmt die Kosten für zwei Arten von medizinischen Massnahmen der Versicherten unter 20 Jahren, einmal diejenigen, die unmittelbar zur

⁴¹ Erläuternder Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV), siehe folgenden Link:

<<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/42127.pdf>>

⁴² Siehe folgenden Link:

<<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06/blank/key/05/02.html>>

⁴³ Siehe Art. 28 dieses Berichts zur allgemeinen Darstellung des Schweizer Sozialversicherungssystems.

beruflichen Eingliederung notwendig und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit dauernd und wesentlich zu verbessern oder wesentliche Beeinträchtigungen der Erwerbsfähigkeit zu verhindern, weiter die zur Behandlung von Geburtsgebrechen notwendigen Behandlungen, und zwar ohne Rücksicht auf die künftige Erwerbsfähigkeit. Bei über 20-jährigen Versicherten übernimmt die IV keine medizinischen Massnahmen. Die Behandlungskosten werden von der Kranken- bzw. Unfallversicherung übernommen.

151. Die vom Bundesrat im Januar 2013 verabschiedete Gesamtstrategie «Gesundheit 2020 formuliert vier Handlungsfelder: 1) Sicherstellung der Lebensqualität, 2) Stärkung der Chancengleichheit und Selbstverantwortung, 3) Sicherstellung und Stärkung der Versorgungsqualität und 4) Sicherstellung der Transparenz, Verbesserung der Steuerung und Koordination. Im Rahmen dieser Strategie sind auch Massnahmen zur Verbesserung des Rechts auf Gesundheit von Menschen mit Behinderungen, die Stärkung der Gesundheitskompetenzen sowie der bessere Respekt der Patientenrechte vorgesehen. Im Handlungsfeld «Lebensqualität» kommt zudem der Förderung der psychischen Gesundheit eine besondere Bedeutung zu.

Palliative Care

152. Die Schweiz verfolgt eine «Nationale Strategie Palliative Care 2013–2015», an der Bund, Kantone und die betroffenen Organisationen und Institutionen beteiligt sind. Ziel der Strategie ist die Förderung der Palliativpflege in der Schweiz. Mit den nationalen Leitlinien 2010 wurde ein gemeinsames Konzept der Palliativpflege erarbeitet⁴⁴. Die Leitlinien sehen insbesondere die spezifische Palliativpflege auch bei psychischen Erkrankungen vor. Palliativpflege muss für alle zur Verfügung stehen und den spezifischen Bedürfnissen wie Geschlecht, Alter, Herkunft, Behinderung oder Krankheit Rechnung tragen. Das Bundesamt für Gesundheit hat im Übrigen die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik (HfH) beauftragt, in einem Bericht «den Handlungsbedarf im Bereich Palliative Care für Personen mit einer intellektuellen Behinderung in den Wohnheimen der Behindertenhilfe aufzuzeigen und mögliche Massnahmen zu ermitteln». Diese Massnahmen betreffen hauptsächlich die Einrichtungen (z. B. Weiterbildungsangebot Palliativpflege) sowie die Kantone⁴⁵.

Art. 26 – Habilitation und Rehabilitation

153. Für Massnahmen und Programme zur Eingliederung und Wiedereingliederung ist fast ausschliesslich die IV zuständig. Gestützt auf den Grundsatz «Eingliederung vor Rente» stellt diese Versicherung zahlreiche Instrumente und Hilfsmittel zur Verfügung, um die Eingliederung oder Wiedereingliederung der Versicherten in ihr privates oder berufliches Umfeld zu ermöglichen. Diese verschiedenen Massnahmen der IV werden im Folgenden vorgestellt. Ebenfalls von zentraler Bedeutung ist die Ausbildung der Fachleute.

Allgemeine Programme und Dienstleistungen zur Eingliederung und Wiedereingliederung

154. Wie oben erwähnt, gilt in der IV der Grundsatz «Eingliederung vor Rente». Demgemäss muss die IV-Stelle die Möglichkeiten der Wiedereingliederung vor der Ausrichtung einer Rente prüfen. Die Palette möglicher beruflicher Eingliederungsmassnahmen sowie akzessorischer Leistungen ist breit: Berufsberatung, berufliche

⁴⁴ BAG/GDK, Nationale Leitlinien Palliative Care, Bern, 2010.

⁴⁵ M. Wicki, S. Meier, J. Adler, Palliative Care für Menschen mit einer intellektuellen Behinderung, Zürich 2015.

Grundausbildung, Weiterbildung, Umschulung, Arbeitsvermittlung, Kapitalhilfe, sowie Taggelder und Reisekostenvergütung. Eingliederungsfähige invalide Versicherte haben Anspruch auf Unterstützung bei der Suche eines geeigneten Arbeitsplatzes. Die IV unterstützt auch den Arbeitgeber mit einem Einarbeitungszuschuss und/oder einer Entschädigung für Beitragserhöhungen der obligatorischen beruflichen Vorsorge und der Krankentaggeldversicherung bei einer neuerlichen Arbeitsunfähigkeit der versicherten Person.

155. Bei Personen im Erwerbsleben verfolgen die Wiedereingliederungsmassnahmen den Zweck, die Erwerbsfähigkeit der invaliden oder von Invalidität bedrohten Person wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern. Die IV sieht solche Massnahmen vor. In erster Linie setzt die IV auf die Früherfassung, damit invaliditätsgefährdete Personen möglichst rasch erfasst werden können. Ist ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin seit mindestens 30 Tagen arbeitsunfähig oder innerhalb eines Jahres immer wieder gesundheitsbedingt vom Arbeitsplatz abwesend, kann er oder sie bei der IV zur Früherfassung gemeldet werden. Dank der Frühintervention kann rasch und einfach eine erste Reihe von Massnahmen ergriffen werden, um zu vermeiden, dass die ganz oder teilweise arbeitsunfähigen Personen ihre Stelle verlieren, oder um ihnen eine neue Stelle anzubieten. Auf der Grundlage einer umfassenden Situationsanalyse (Assessment) wird ein Eingliederungsplan erstellt und die konkreten Massnahmen werden in einer schriftlichen Zielvereinbarung festgehalten. In Frage kommen namentlich eine Anpassung des Arbeitsplatzes, Ausbildungskurse, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung oder eine sozialberufliche Rehabilitation. Unter bestimmten Voraussetzungen haben Versicherte Anspruch auf ein Taggeld, wenn sie wegen der Eingliederung verhindert sind, während mindestens zwei aufeinander folgenden Tagen (Abklärungsmassnahmen) oder drei aufeinander folgenden Tagen (Eingliederungsmassnahmen) einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.
156. Personen, die seit mindestens einem Jahr aus psychischen Gründen zu mindestens 50 % in ihrer Arbeitsfähigkeit eingeschränkt sind, können Integrationsmassnahmen in Anspruch nehmen. Diese Massnahmen sollen die nötigen Voraussetzungen für eine berufliche Massnahme oder die Rückkehr der versicherten Person auf den Arbeitsmarkt schaffen. Bei den Integrationsmassnahmen handelt es sich um sozialberufliche Rehabilitation oder Beschäftigungsmassnahmen.

Ausbildung der Fachpersonen

157. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IV-Stellen haben Anspruch auf Kurse am Bildungszentrum IV (BZIV), das die Hauptaufgabe hat, den IV-Stellen eine an ihre Bedürfnisse angepasste Aus- und Weiterbildung zu gewährleisten. Das Zentrum unterstützt die IV-Stellen bei der Erfüllung ihrer Aufgabe. Das Aus- und Weiterbildungsangebot betrifft sowohl berufliche Aspekte als auch die Persönlichkeitsbildung der Mitarbeitenden. Das BZIV bietet ferner spezifische Kurse für die verschiedenen Partner der IV-Stellen im Bereich berufliche Wiedereingliederung, Invalidität und IV-Leistungen.
158. Im Bereich der beruflichen Grundausbildung arbeitet das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) eng mit den Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt zusammen. Das SBFI unterstützt die Entwicklung neuer und/oder die Weiterentwicklung bestehender Berufe. So wird die Entwicklung der Grundausbildung für Berufsleute, die in Eingliederungs- und Wiedereingliederungsstätten arbeiten, durch die Ausbildung zur Fachfrau bzw. zum Fachmann Betreuung mit Ausrichtung «Begleitung von Menschen mit Behinderungen» gefördert. Dieser Beruf ist derzeit Gegenstand der Fünfjahresüberprüfung.

Art. 27 – Arbeit und Beschäftigung

159. Gemäss Bundesamt für Statistik⁴⁶ beteiligen sich 2013 drei von vier Personen mit Behinderungen im Erwerbsalter (16–64 Jahre) am Arbeitsmarkt: 72 % Erwerbstätige und 4 % Erwerbslose, also insgesamt 76 % der Personen im erwerbstätigen Alter. Selbst bei starken eingeschränkten Personen mit Behinderungen ist eine Mehrheit beruflich aktiv (57 %). Die Präsenz von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt ist somit hoch, aber immer noch tiefer als bei Menschen ohne Behinderungen (89 %).
160. Das Kriterium des «regulären» Arbeitsmarktes (auch «erster Arbeitsmarkt» genannt) darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass zahlreiche Menschen mit Behinderungen in geschützten, ihren Möglichkeiten angepassten Strukturen (im sogenannten «zweiten» Arbeitsmarkt) produktive Arbeit leisten. Dies ist besonders bei Personen der Fall, die in einer Institution wohnen und dort in geschützten Werkstätten tätig sind. Auch wenn immer noch viele dieser Werkstätten hauptsächlich beschäftigungstherapeutisch ausgerichtet sind (was aber eine gewisse Produktion nicht ausschliesst), so tendieren immer mehr unter ihnen zu einer marktorientierten Strategie, was eine gewisse Produktivität und die Einhaltung von unternehmerischen Grundsätzen voraussetzt. Die Arbeit in geschützten Werkstätten ähnelt somit immer mehr einer «richtigen» Erwerbstätigkeit, wenngleich der Arbeitsplatz, die Betreuung und der Lohn den besonderen Bedürfnissen der dort arbeitenden Personen Rechnung tragen. Durch diesen Ansatz zeichnen sich auch unabhängige geschützte Werkstätten und andere Formen von sozialen Unternehmen aus, welche die Schnittstelle zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt darstellen. Institutionen für Menschen mit Behinderungen bieten 13 673 Arbeitsplätze in geschützten Werkstätten an (Stand 2013). Dazu kommen 947 Arbeitsplätze in anderen sozialmedizinischen Institutionen. Die Anzahl Arbeitsplätze hat seit 2006 (Einführung der revidierten Erhebung) stark zugenommen, namentlich im Bereich der Suchtbehinderungen. Die Plätze in unabhängigen geschützten Werkstätten oder in Unternehmen werden nicht erfasst. Im Jahr 2013 arbeiteten 18 122 Klientinnen und Klienten aller Altersstufen (die Mehrheit als Externe) in Werkstätten, die einer Institution für Menschen mit Behinderungen, für Suchtkranke oder für Personen mit psychosozialen Problemen angeschlossen sind. Die dort tätigen Personen leisteten insgesamt 23,5 Millionen Arbeitsstunden, das heisst 27,0 Stunden pro Klientin oder Klient und Woche. Die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer steigt seit 2007 an. 51 % waren Personen mit einer geistigen Behinderung, und 90 % bezogen eine IV-Rente.

Förderung der beruflichen Eingliederung im Rahmen der Invalidenversicherung

161. Die Leistungen der IV zielen in erster Linie darauf ab, die Invalidität mit geeigneten, einfachen und zweckmässigen Eingliederungsmassnahmen zu verhindern, zu vermindern oder zu beheben. Das Ziel ist es also, invalide oder von Invalidität bedrohte Personen im regulären Arbeitsmarkt zu erhalten oder sie in diesen zu integrieren. In den vergangenen zehn Jahren ist im Rahmen von drei grossen Revisionen des Invalidenversicherungsgesetzes die Ausrichtung der Versicherung auf die Wiedereingliederung mit verschiedenen Massnahmen verstärkt worden.
162. 2008 wurde ein Früherfassungssystem eingeführt. Es hat zum Zweck, möglichst früh mit Personen in Kontakt zu treten, die aus gesundheitlichen Gründen in ihrer Arbeitsfähigkeit eingeschränkt sind und bei denen die Gefahr einer Chronifizierung

⁴⁶ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06/blank/key/03/05.html>.

der gesundheitlichen Beschwerden besteht. Ziel ist es, den bisherigen Arbeitsplatz von arbeitsunfähigen Versicherten zu erhalten oder sie an einem neuen Arbeitsplatz innerhalb oder ausserhalb des bisherigen Betriebes einzugliedern. Die IV-Stellen entscheiden, ob Frühinterventionsmassnahmen (Anpassungen des Arbeitsplatzes, Ausbildungskurse, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, sozial-berufliche Rehabilitation, Beschäftigungsmassnahmen) angezeigt sind (Art. 7d IVG).

163. Bei den Eingliederungsmassnahmen zum Erhalt des Arbeitsplatzes oder zur Rückkehr an den Arbeitsplatz handelt es sich um die Integrationsmassnahmen zur Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung sowie um die Massnahmen beruflicher Art (Art. 15–18d IVG). Diese umfassen:

- Berufsberatung für Versicherte, die infolge Invalidität in der Berufswahl oder in der Ausübung ihrer bisherigen Tätigkeit behindert sind;
- erstmalige berufliche Ausbildung für Versicherte, die noch nicht erwerbstätig waren und denen infolge Invalidität bei der erstmaligen beruflichen Ausbildung in wesentlichem Umfange zusätzliche Kosten entstehen;
- Umschulung auf eine neue Erwerbstätigkeit oder Wiedereinschulung in den bisherigen Beruf;
- Arbeitsvermittlung, das heisst aktive Unterstützung bei der Suche eines geeigneten Arbeitsplatzes oder begleitende Beratung im Hinblick auf die Aufrechterhaltung ihres Arbeitsplatzes;
- Zuweisung eines Arbeitsplatzes für längstens 180 Tage (Arbeitsversuch);
- Einarbeitungszuschuss für längstens 180 Tage, wenn die versicherte Person im Rahmen der Arbeitsvermittlung einen Arbeitsplatz gefunden hat und ihre Leistungsfähigkeit noch nicht dem vereinbarten Lohn entspricht; der Zuschuss wird an den Arbeitgeber ausbezahlt;
- Entschädigung für Beitragserhöhungen; dabei handelt es sich um eine Entschädigung der Invalidenversicherung für Beitragserhöhungen der obligatorischen beruflichen Vorsorge und der Krankentaggeldversicherung, wenn die versicherte Person nach erfolgter Arbeitsvermittlung innert drei Jahren aus gesundheitlichen Gründen erneut arbeitsunfähig wird und das Arbeitsverhältnis im Zeitpunkt der erneuten Arbeitsunfähigkeit länger als drei Monate gedauert hat;
- Kapitalhilfe für Versicherte zur Aufnahme oder zum Ausbau einer Tätigkeit als selbstständig Erwerbende und zur Finanzierung von invaliditätsbedingten betrieblichen Umstellungen.

164. Im Bereich der Hilfsmittel haben die Versicherten Anspruch auf Hilfsmittel am Arbeitsplatz und auf bauliche Vorkehrungen zur Überwindung des Arbeitsweges.

165. Die Evaluationen der mit den Revisionen der letzten Jahre eingeführten Massnahmen haben aufgezeigt, dass der Wandel von einer Renten- hin zu einer Eingliederungsversicherung auf gutem Weg ist. Die Versicherung könnte jedoch bei drei Gruppen von Versicherten noch stärker ansetzen: bei den Kindern, Jugendlichen und Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. Um deren Situation zu verbessern, soll dem Parlament Ende 2016 ein Gesetzesvorlage zur Weiterentwicklung der IV vorgelegt werden, das Massnahmen zur Flexibilisierung und Ausweitung der bestehenden Eingliederungsmassnahmen sowie zur Förderung

der Übergänge von der Schule in die berufliche Ausbildung und die Arbeitswelt vorsieht.

Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung

166. Ein Schutz vor Diskriminierung wegen einer Behinderung im Erwerbsleben ergibt sich im öffentlichen Sektor aus Artikel 8 Absatz 2 BV. Zudem gilt für die Arbeitsverhältnisse zwischen dem Bund und seinen Angestellten das BehiG. Der Bund ist somit verpflichtet, Personen mit Behinderungen die gleichen Chancen einzuräumen wie Personen ohne Behinderungen. Bei allen Arbeitsverhältnissen und auf allen Ebenen, namentlich jedoch bei den Anstellungen, setzt der Bund alles daran, um Personen mit Behinderungen die gleichen Chancen anzubieten (Art. 13 BehiG). 2011 hat der Bundesrat Vorgaben für den Zugang, die Beschäftigung und die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverwaltung erlassen und legte eine Quote für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen fest. Bis 2015 betrug diese Quote 1 % bis 2 %, wobei die Schwelle von 1 % im Jahr 2014 erreicht wurde. Zudem hat die Human-Resources-Konferenz (HRK) des Bundes 2013 eine allgemeine Strategie für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen verabschiedet.
167. Bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen richten sich die rechtlichen Mittel zur Bekämpfung der Diskriminierungen bei der Anstellung nach dem Zivilrecht, so nach den Bestimmungen über den Schutz der Persönlichkeit (Art. 28 ZGB) und über das Rechtsmissbrauchsverbot (Art. 2 ZGB). Auch Artikel 328 OR über den Schutz der Persönlichkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kann herangezogen werden. Eine Verletzung der Persönlichkeit ist nicht rechtswidrig, wenn ein Rechtfertigungsgrund geltend gemacht werden kann. Die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer hat den Nachweis zu erbringen, dass für die Nicht-Anstellung diskriminierende Gründe ausschlaggebend waren (z. B. die Behinderung der betroffenen Person), die eine Verletzung seiner Persönlichkeit darstellen. Gemäss Artikel 328 OR hat der Arbeitgeber im Arbeitsverhältnis die Persönlichkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu schützen und auf ihre Gesundheit gebührend Rücksicht zu nehmen. Aus dieser Bestimmung geht also die Pflicht hervor, sich in zumutbarer Weise um die Integration von Personen mit Behinderungen zu bemühen.
168. Eine vor kurzem abgeschlossene Studie⁴⁷ kommt zum Schluss, dass der Diskriminierungsschutz im öffentlichen Recht wirksam ausgestaltet ist. Im privatrechtlichen Bereich, insbesondere im Erwerbsleben, entfalten die Vorschriften ihre Wirkung jedoch nur beschränkt. Der Bundesrat hat daher beschlossen, Möglichkeiten zur Verbesserung dieses Schutzes vertieft zu prüfen, insbesondere im Bereich der Arbeit.
169. Eine Kündigung ist namentlich missbräuchlich, wenn sie wegen einer Eigenschaft erfolgt, die der betroffenen Person kraft ihrer Persönlichkeit zusteht (Art. 336 Abs. 1 Bst. a OR). Wenn also einer Person mit Behinderung aufgrund ihrer Behinderung gekündigt wird, gilt die Kündigung als missbräuchlich und die entlassene Person hat Anrecht auf eine Entschädigung bis zu sechs Monatslöhnen. Eine Erhöhung auf 12 Monatslöhne ist zurzeit in Diskussion. Bei öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen gelten grundsätzlich die Personalgesetze von Bund und Kantonen, die in der Regel vorsehen, dass ein Arbeitsverhältnis nur aus sachlichen Gründen gekündigt

⁴⁷ Siehe Rz. 33 des vorliegenden Berichts.

werden darf. Der staatliche Arbeitgeber hat erhöhte Fürsorgepflichten und eine Vorbildfunktion. Bei missbräuchlichen Kündigungen im Sinn von Art. 336 OR und bei Gutheissung einer Beschwerde gegen eine solche Kündigung schreibt das Bundespersonalgesetz die Weiterbeschäftigung der Person vor (Art. 34c Abs. 1 BPG).

170. Im Zusammenhang mit der Situation der Frauen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz das CEDAW-Übereinkommen ratifiziert hat, dessen Artikel 11 somit in der Schweiz uneingeschränkt gilt. Zudem sieht das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) vor, dass der Bund für allgemeine Förderungsprojekte und Beratungsdienstleistungen finanzielle Mittel bereitstellt, um die Gleichstellung im Berufsleben voranzubringen. So gewährt das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) Finanzhilfen für Projekte zur Verbesserung der Gleichstellung von Mann und Frau bei der Arbeit und im Unternehmen, zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zur Förderung der Gleichstellung in der beruflichen Laufbahn. Diese Finanzhilfen können ebenfalls dazu beitragen, die Diskriminierung der Frauen mit Behinderungen in der Arbeitswelt zu reduzieren. Zudem gewährt das EBG von 2009 – 2016 im Rahmen eines Pilotprojekts Finanzhilfen für Projekte, die in Unternehmen zur Förderung der Gleichstellung durchgeführt werden. Der Kredit für die Finanzhilfen gemäss Gleichstellungsgesetz wird jedes Jahr vom Parlament festgelegt. Im Jahr 2015 belief er sich auf 4,4 Millionen Franken (siehe die Ausführungen in diesem Bericht zu Art. 6). 2013 waren 69 % der Frauen mit Behinderungen und 78 % der Männer mit Behinderungen erwerbstätig gemäss der Definition des Internationalen Arbeitsamts (ILO). Dieser Unterschied ist vergleichbar mit jenem zwischen Frauen und Männern ohne Behinderungen (81 % bzw. 89 %). Frauen mit Behinderungen sind hingegen weniger häufig erwerbslos und häufiger nichterwerbstätig als Männer mit Behinderungen. Das deutet darauf hin, dass Frauen ohne Arbeit häufiger auf die Suche einer Beschäftigung verzichten. Teilzeit zu arbeiten, ist für Männer mit Behinderungen klar ein Mittel, um erwerbstätig zu bleiben (17 % arbeiten weniger als 36 Stunden pro Woche gegenüber 9 % der Männer ohne Behinderungen). Auch Frauen mit Behinderungen machen von dieser Möglichkeit Gebrauch, doch der Unterschied gegenüber den Frauen ohne Behinderungen ist kleiner (59 % gegenüber 54 %) und im Gegensatz zu den Männern mit Behinderungen machen sie dafür häufiger familiäre als gesundheitliche Gründe geltend⁴⁸.

Arbeitslosenversicherung

171. Personen mit Behinderungen, die die Voraussetzungen der Arbeitslosenversicherung erfüllen, haben Anspruch auf Leistungen dieser Versicherung. Sie erhalten die gleiche Beratung wie Personen ohne Behinderungen und kommen wenn nötig in den Genuss von arbeitsmarktlichen Massnahmen (Kurse, Programme zur vorübergehenden Beschäftigung usw.). Gerade die Einarbeitungszuschüsse können für Personen mit Behinderungen sehr nützlich sein. Dabei handelt es sich um eine Unterstützungsleistung bei der Anstellung von Personen mit einem besonderen Einarbeitungsbedarf durch die Arbeitslosenversicherung, die während sechs (in bestimmten Fällen zwölf) Monaten einen Teil des Lohns übernimmt.

⁴⁸ Für detaillierte Ergebnisse siehe folgender Link:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06/blank/key/03/01.html>

Art. 28 – Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz

172. Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat gemäss Bundesverfassung Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind (Art. 12 BV). Die Bundesverfassung statuiert zudem den Grundsatz, dass das Gesetz Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vorzusehen hat (Art. 8 BV). Weiter sind in Artikel 41 BV eine Reihe von Sozialzielen (soziale Sicherheit, Pflege, Wohnung usw.) festgelegt. Verschiedene Gesetze gewährleisten diese soziale Dimension des Staates. In der Schweiz geschieht dies in erster Linie im Rahmen des Systems der sozialen Sicherheit, für das der Bund zuständig ist, und ergänzend und subsidiär auf der Sozialhilfe, die in der Zuständigkeit der Kantone liegt.
173. Das schweizerische System der sozialen Sicherheit ist umfassend und darauf ausgelegt, Risiken zu decken und Personen in Notlagen ausreichende Mittel zur Existenzsicherung und eine adäquate Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu gewährleisten. Es besteht aus national ausgestalteten Sozialversicherungen, die Risiken wie Invalidität, Unfall oder Krankheit auffangen und die Alters- und Hinterlassenenvorsorge bereitstellen. Daneben gibt es Ergänzungsleistungen sowie kantonale und kommunale Bedarfsleistungen (z. B. Alimentenbevorschussung, Wohnbeihilfen, Familienergänzungsleistungen), die auf spezifische Notlagen ausgerichtet sind und unter Berücksichtigung der individuellen Situation ausgerichtet werden. Damit können bestimmte vulnerable Gruppen, wie Menschen mit Behinderungen oder Alleinerziehende effizient unterstützt werden.
174. Der Zugang zu den gesetzlichen Systemen der sozialen Sicherheit ist ohne Diskriminierung aufgrund einer Behinderung gewährleistet, und die Personen mit Behinderungen müssen keine besonderen Voraussetzungen erfüllen. Die gesamte Schweizer Wohnbevölkerung ist durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) und das Grundsystem der AHV/IV-Renten abgedeckt. Alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind bei der Arbeitslosenversicherung und der Unfallversicherung versichert. Die Sachleistungen bei Mutterschaft werden von der OKP erbracht, während die Mutterschaftsentschädigung angestellten und selbstständig erwerbenden Frauen über die Erwerbsersatzordnung (EO) ausgerichtet wird. Der Geltungsbereich der Familienzulagen umfasst die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die selbstständig Erwerbenden sowie die Nichterwerbstätigen, wenn ihr jährliches Einkommen weniger als 42 300 Franken beträgt. Es existieren auch Leistungen, die speziell für Personen mit Behinderungen bestimmt sind. Dabei handelt es sich insbesondere um Massnahmen und Leistungen der IV, wie Beschäftigungsmassnahmen, Hilfsmittel, Invalidenrente, Hilflosenentschädigung oder Assistenzbeitrag. Ist der Behandlungsbedarf, die Arbeitsunfähigkeit oder die Invalidität auf einen Berufs- oder Nichtberufsunfall zurückzuführen, dann kommt auch die Unfallversicherung zum Tragen (Heilbehandlung, Taggeld, Invalidenrente, Integritäts- und Hilflosenentschädigung). Personen, die keinen Anspruch (mehr) auf Leistungen der sozialen Sicherheit haben oder bei denen diese Leistungen nicht ausreichen, können als letztes Mittel Sozialhilfeleistungen beantragen. Die Sozialhilfe liegt in der Zuständigkeit der Kantone, wobei der Vollzug in der Regel den Gemeinden übertragen wurde.

Wohnen

175. Gemäss Artikel 108 Absatz 1 BV fördert der Bund den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Absatz 4 dieses Artikels hält fest, dass der Bund dabei namentlich die Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten berücksichtigt. Das Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) hat zum Zweck, Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen sowie den Zugang zu Wohneigentum zu fördern. Dabei sollen die Interessen von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden (Art. 1 WFG). Verschiedene Akteure haben die «Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz» vom 1. September 2004 erarbeitet, in der die Grundsätze für die Wohnbauträger festgelegt sind. Die gemeinnützigen Wohnbauträger sind namentlich verpflichtet, für alle Bevölkerungskreise Wohnraum zu bieten und Menschen mit Behinderungen besonders zu berücksichtigen.
176. Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) hat in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen und Procap (für Menschen mit Handicap) das Merkblatt «Gestaltung von altersgerechten Wohnbauten»⁴⁹ erarbeitet.

Art. 29 – Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben

177. Auf Bundesebene ist das Stimmrecht für volljährige Schweizerinnen und Schweizer, die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche unter Beistandschaft stehen, gewährleistet (Art. 136 Abs. 1 BV). Wer diese Bedingungen erfüllt, kann stimmen und wählen. Seit dem Inkrafttreten des neuen Erwachsenenschutzrechts gelten als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte im Sinne von Artikel 136 Absatz 1 BV Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.
178. Das Stimmrecht kann in den Abstimmungslokalen oder brieflich ausgeübt werden. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) sieht besondere Vorschriften für Stimmberechtigte mit Behinderungen vor. Gemäss Artikel 6 BPR (Stimmabgabe Invaliden) haben die Kantone dafür zu sorgen, dass auch stimmen kann, wer wegen Invalidität oder aus einem anderen Grund dauernd unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen. Artikel 5 Absatz 6 (Grundsätze der Stimmabgabe) sieht vor, dass die Stimme durch Drittpersonen zur Urne gebracht werden kann, soweit das kantonale Recht dies für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen zulässt. Schreibunfähige Stimmberechtigte können den Stimm- oder Wahlzettel durch eine stimmberechtigte Person ihrer Wahl nach ihren Anweisungen ausfüllen lassen. Grundsätzlich müssen die Kantone die Vorkehrungen treffen, damit Personen mit Behinderungen an den Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können. In der Regel übergeben Personen mit Behinderungen ihre Abstimmungsunterlagen einer Vertrauensperson, die diese für sie ausfüllt und den Hinweis anbringt, dass sie in Vertretung der betroffenen Person handelt. Das gleiche Vorgehen existiert auch für die Unterzeichnung von Volksinitiativen oder Referenden. Artikel 61 Absatz 1^{bis} BPR (in Verbindung mit Art. 70) hält fest, dass

⁴⁹ Das Merkblatt steht auf der Website des BWO zur Verfügung:
<http://www.bwo.admin.ch/themen/00232/index.html?lang=de>

schreibunfähige Stimmberechtigte die Eintragung ihres Namenszuges durch eine stimmberechtigte Person ihrer Wahl vornehmen lassen können.

179. Zu diesen Massnahmen, die bereits heute eine weitgehend autonome Ausübung der politischen Rechte durch Bürgerinnen und Bürger mit Behinderungen erlauben, kommt die elektronische Stimmabgabe (Vote électronique) hinzu. Vote électronique ermöglicht es insbesondere blinden und sehbehinderten Stimmberechtigten, ihre Stimme ohne fremde Hilfe und damit unter Wahrung des Stimmgeheimnisses abzugeben. Aus diesem Grund trat auf den 1. Januar 2008 eine Bestimmung in Kraft, wonach bei der technischen Umsetzung von Vote électronique die Bedürfnisse von Stimmberechtigten mit Behinderungen, namentlich mit Sehbehinderungen, zu berücksichtigen sind, soweit die Sicherheit und das Stimmgeheimnis dadurch nicht in unverhältnismässiger Weise eingeschränkt werden. Die Kantone mit einem eigenen System für elektronische Stimmabgabe haben bereits verschiedene Massnahmen umgesetzt, um Stimmberechtigten mit einer (Seh-)Behinderung den Zugang zu diesen Systemen zu erleichtern. Es ist aber richtig, dass noch gewisse sicherheitstechnische Hürden zu überwinden sind, bevor von vollständig behindertentauglichen Systemen gesprochen werden kann. Die Kantone sind sich dieser Problematik bewusst und arbeiten an entsprechenden Lösungen.
180. Amtliche Informationen zu den politischen Rechten müssen grundsätzlich in einer auch für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Form aufbereitet werden (siehe dazu vorne, Ausführungen zu Art. 9 BRK). Auf Bundes- und Kantonsebene werden dazu Informationen in verschiedenen zugänglichen Formaten zur Verfügung gestellt. Für die Wahlen von 2015 wurde eine neue, barrierefrei zugängliche Plattform lanciert. Als Wahlanleitung wurde ein Gebärdensprachvideo in drei Sprachen produziert. Ziel der Plattform ist es, allen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine gleichberechtigte Teilnahme an den Wahlen zu ermöglichen. Der Aktionsplan E-Accessibility des Bundesrats zur Internet-Barrierefreiheit bietet einen Rahmen zur Entwicklung von verbindlichen Standards für die Aufbereitung von amtlichen Informationen in zugänglichen Formaten.
181. Menschen mit Behinderungen zeigen ein ähnliches politisches Interesse wie die übrige Bevölkerung. 2013 nahmen gemäss eigenen Angaben stimmberechtigte Personen, unabhängig davon, ob sie eine Behinderung aufweisen oder nicht, innerhalb eines Jahres an 6,5 von 10 Abstimmungen teil. Das politische Interesse von Menschen mit Behinderungen, die in ihrem Alltag stark eingeschränkt sind, ist leicht geringer, und sie nehmen etwas weniger häufig an Abstimmungen teil. Die Unterschiede sind jedoch nicht signifikant. Diese Ergebnisse sind seit 2007 unverändert.⁵⁰

Art. 30 – Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport⁵¹

182. Für die Kulturförderung sind die Kantone zuständig. Der Bund hat hingegen eine parallele subsidiäre Kompetenz bei kulturellen Aktivitäten von nationalem Interesse. Das Engagement des Bundes zielt vor allem auf die Förderung der kulturellen Vielfalt und des Zugangs der Bevölkerung zur Kultur ab (Art. 3 Bundesgesetz über die Kulturförderung, KFG). Die Pflege der kulturellen Vielfalt und die Verbesserung der

⁵⁰ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06/blank/key/06/01.html>

⁵¹ Die öffentliche Statistik (BFS) entwickelt zurzeit neue Instrumente, um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum kulturellen Leben und die Hindernisse, denen sie dabei begegnen, zu messen.

Teilhabe an der Kultur sind übergeordnete Ziele für die Förderperioden 2012–2015 und 2016–2020.

183. 2012–2015 förderte der Bund die kulturelle Aktivität von Menschen mit Behinderungen durch Unterstützung von Projekten wie dem «Disabled Theater», bei dem es sich um die neuste Produktion der Zürcher Theatergruppe Hora handelt, die zusammen mit dem Choreografen Jérôme Bel realisiert wurde und zurzeit in Europa auf Tournee ist. Der Bund beteiligte sich ebenfalls an der Finanzierung und der Organisation von Veranstaltungen wie den Symposien von IntegrART «Brückenschlag zwischen Behinderung und Bühne» oder «all inclusive – Kunst auf neu». Im Rahmen der Förderung von musischen Jugendprojekten (musikalische Bildung, Leseförderung) wurde die Entwicklung gemeinsamer Angebote für Kinder mit und ohne Behinderung gefordert und gefördert. In der neuen Kulturbotschaft 2016–2020 wurde die Teilhabe der Bevölkerung am kulturellen Leben als strategische Handlungsachse des Bundes im Kulturbereich festgelegt. Das Parlament hat beschlossen, Initiativen und Strukturen zur Förderung der kulturellen Aktivität von Laien (aller Alters- und Bevölkerungsgruppen inklusive Menschen mit Behinderungen, Menschen mit Migrationshintergrund, Armutsbetroffene), zur Kinder- und Jugendkulturarbeit sowie zur Verbesserung des physischen, finanziellen und intellektuellen Zugangs zur Kultur systematisch zu unterstützen.
184. Der Bund trägt massgeblich dazu bei, dass Personen mit Behinderungen in der Schweiz Zugang zu den Kultureinrichtungen haben: Alle bundeseigenen Museen sind barrierefrei zugänglich und bieten beispielsweise Führungen für seh- und hörbehinderte Personen an. In dieser Hinsicht sind die Museen des Bundes ein Beispiel und Vorbild für andere öffentliche und private Einrichtungen in der Schweiz. Die Schweizer Kulturstiftung Pro Helvetia, die vollumfänglich durch den Bund finanziert wird, schliesst Partnerschaften zur Unterstützung von Projekten im Bereich Kulturvermittlung ab, die einer ihrer Handlungsschwerpunkte ist. Sie unterstützt namentlich das Programm «Médiation culturelle, culture et handicap», in dessen Rahmen am Genfer Festival «2012 Rousseau pour tous» langfristige Projekte zum Thema Kultur und Behinderung lanciert wurden. Von den verschiedenen Projekten seien hier der Aufbau eines professionellen Vermittlerpools, diverse Ateliers, ein Kolloquium sowie Recherchen zu diversen Formen von Behinderung und Kunst erwähnt. Die Kulturbotschaft 2016–2020 schlägt verschiedene Massnahmen vor, um den Zugang zu dem vom Bund mitfinanzierten Kulturangebot für Menschen mit Behinderungen zu verbessern, so engagiert sich der Bund im Rahmen der Unterstützung des Schweizer Films beispielsweise für deren Audiodeskription.
185. Der Zugang zu urheberrechtlich geschützten Werken wird durch eine neue Bestimmung im Urheberrechtsgesetz (Art. 24c URG) erleichtert, die vorsieht, dass ein Werk in einer für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Form vervielfältigt (z. B. Ton und Tonbildträger, Brailleschrift, E-Books) und in Verkehr gebracht werden darf. Auf internationaler Ebene hat sich die Schweiz aktiv an der Erarbeitung des Vertrags von Marrakesch über die Erleichterung des Zugangs zu veröffentlichten Werken für blinde, sehbehinderte oder sonst lesebehinderte Menschen beteiligt.⁵²

Sport

186. In der Schweiz besteht ein vielfältiges Angebot im Behindertensport. Dieses wird von verschiedenen Organisationen getragen und von der öffentlichen Hand mitfinanziert.

⁵² http://www.wipo.int/treaties/fr/text.jsp?file_id=302577.

In den letzten Jahren hat die Bereitstellung von Sportangeboten, die sich an Sportinteressierte sowohl mit als auch ohne Behinderungen richten, zunehmend an Bedeutung gewonnen.

187. Etliche dieser Projekte konnten im Rahmen der Finanzhilfen zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen unterstützt werden. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) hat gemeinsam mit dem Bundesamt für Sport (BASPO), Swissolympic und den Behindertensportverbänden plusport, Procap Sport und der Schweizer Paraplegikervereinigung 2011 eine Tagung zur Gleichstellung im Sport organisiert und eine Publikation⁵³ herausgegeben, um das Thema nachhaltig zu verankern.
188. Die im BASPO angesiedelte Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen (EHSM) ist die einzige Hochschule der Schweiz, die sich mit Lehre, Forschung und Entwicklung sowie Dienstleitung im Sportbereich befasst. Die Schule trägt auch der Thematik der Menschen mit Behinderungen im Sport Rechnung und fördert ihre Gleichstellung und die Partizipation in Lehre, Forschung und Dienstleitung. In der Aus- und Weiterbildung werden Sportlehrpersonen sowie Trainerinnen und Trainer für die Thematik sensibilisiert, die im Unterricht aufgegriffen und behandelt wird. In der Forschung werden Fragen zu Gleichstellung und Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Sport in Form von Evaluationsprojekten der EHSM und im Rahmen von Bachelorarbeiten bearbeitet.
189. Dem BASPO ist ein Bereich «Jugend- und Erwachsenensport» (JES) angegliedert, die die Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Sport über die Sensibilisierung und Qualifizierung seines Kaders (J+S-Leiterpersonen, Nachwuchstrainerinnen und -trainer, Expertinnen und Experten und Coaches) fördert. JES berät und unterstützt sein Kader sowie weitere Akteure aus dem Sport über diverse Dienstleistungen (Informationen, Grundlagen und Merkblätter für die Arbeit in der Praxis). Die Qualität der Ausbildung des JES-Kaders wird über ein Weiterbildungsangebot sichergestellt.
190. Das BehiG sieht vor, dass alle bewilligungspflichtigen Neu- und Umbauten von öffentlich zugänglichen Anlagen für Menschen mit Behinderungen zugänglich und nutzbar sein müssen. Das gilt auch für Sportanlagen. Für das hindernisfreie Bauen von Sportanlagen gilt die SIA-Norm 500 «Hindernisfreie Bauten». Procap Bauen hat in Zusammenarbeit mit der Interessengemeinschaft Sport und Handicap und der Unterstützung des EBGB und des BASPO die Richtlinien «Hindernisfreie Sportanlagen»⁵⁴ herausgegeben.
191. Ausserdem zahlt der Bund im Rahmen des Nationalen Sportanlagenkonzeptes (NASAK) Investitionsbeiträge an ausgewählte Sportanlagen von nationaler Bedeutung. Sportanlagen kann nur eine nationale Bedeutung zukommen, wenn die Vorschriften zugunsten von Menschen mit Behinderungen eingehalten werden. Die Behindertengerechtigkeit ist eine zwingende Subventionsvoraussetzung.

⁵³ EBGB, Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Sport, Bern 2011

https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/themendossier_sport.pdf.download.pdf/themendossier_sport.pdf

⁵⁴ Richtlinien Hindernisfreie Sportanlagen

http://www.procap.ch/fileadmin/user_upload/customers/procap/3_Dienstleistungen/Sport/Sport_fuer_Alle/20141030_Richtlinien_Hindernisfreie_Sportanlagen_D.pdf

4. Besondere Situation von Jungen, Mädchen und Frauen mit Behinderungen

Art. 6 – Frauen mit Behinderungen⁵⁵

192. Artikel 8 Absatz 3 BV garantiert die Gleichberechtigung von Mann und Frau⁵⁶ und beauftragt den Gesetzgeber, vor allem in den Bereichen Familie, Ausbildung und Arbeit zu handeln. Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GlG) ist am 1. Juli 1996 in Kraft getreten. Es enthält keine besondere Bestimmung über Frauen mit Behinderungen. Hingegen sieht das BehiG in Artikel 5 vor, dass der Bund und die Kantone den besonderen Bedürfnissen behinderter Frauen Rechnung tragen. Für die Problematik der doppelten Diskriminierung von Frauen mit Behinderungen kann auch Artikel 8 Absatz 2 BV herangezogen werden, der jede Diskriminierung namentlich aufgrund des Geschlechts oder einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung untersagt. In der Schweiz gibt es keine allgemeine und umfassende Rechtsnorm, die die Gleichberechtigung für Frauen mit Behinderungen gewährleistet, es existieren aber mehrere Bestimmungen über die Gleichstellung von Frau und Mann oder die Situation der Menschen mit Behinderungen.
193. 1988 hat der Bundesrat das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) eingesetzt, das die Aufgabe hat, die Gleichstellung in allen Lebensbereichen zu fördern und sich für die Beseitigung jeglicher Form direkter und indirekter Diskriminierung einzusetzen. Das EBG ist dem Eidgenössischen Departement des Innern angegliedert. Das EBG und das EBGB haben ein Themendossier „Gleichstellung von Frauen mit Behinderungen“ erarbeitet, das einen Überblick über die Situation der Frauen mit Behinderungen in der Schweiz vermittelt. «Avanti donne», die Kontaktstelle für Frauen und Mädchen mit Behinderung, hat sich ebenfalls an der Erstellung dieses Themendossiers beteiligt, das neben Hintergrundinformationen auch Erfahrungsberichte von Frauen mit Behinderungen enthält. Es werden konkrete Empfehlungen abgegeben, bei denen die Aspekte Geschlecht und Behinderung immer zusammen berücksichtigt werden.
194. Das GlG bezweckt die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann. Es untersagt jede Form von Diskriminierung im Berufsleben aufgrund des Geschlechts und gilt sowohl für privat- als auch für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse. Das GlG enthält keine spezielle Bestimmung für Frauen mit Behinderungen. Es gilt aber auch für Frauen mit Behinderungen, wenn diese im Berufsleben, namentlich bei der Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung, gegenüber den Männern benachteiligt sind (Art. 3 GlG) oder wenn sie Opfer einer sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz werden (Art. 4 GlG).
195. Artikel 5 BehiG bringt somit den Willen zum Ausdruck, die doppelte Diskriminierung, der Frauen mit Behinderungen ausgesetzt sind, zu beseitigen. Das Problem der doppelten Benachteiligung stellt sich insbesondere bei der Berufsbildung (Ausrichtung auf typische Frauenberufe) und den Leistungen der

⁵⁵ Die Auswertungen im Rahmen der Statistik zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sind systematisch unter Berücksichtigung des Geschlechts aufbereitet. Dies erlaubt es, die spezifische Situation von Frauen mit Behinderungen zu messen und zu vergleichen.

⁵⁶ Dieser Grundsatz ist seit dem 14. Juni 1981 in der Bundesverfassung verankert.

Sozialversicherungen (berufliche Wiedereingliederung von behinderten Frauen, die keine Erwerbstätigkeit ausüben).

Art. 7 – Kinder mit Behinderungen

196. Art. 11 BV sieht einen besonderen Schutz der Kinder und Jugendlichen vor. Die Kinder und Jugendpolitik ist Sache der Kantone, die Förderzuständigkeit des Bundes beschränkt sich auf den ausserschulischen Bereich und ist subsidiär. Der Bund hat in diesem Rahmen das Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG) erlassen, das 2011 in Kraft getreten ist. Mit diesem Gesetz wurde namentlich die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) geschaffen, die die Situation der Kinder und Jugendlichen in der Schweiz beobachtet und die möglichen Auswirkungen von geplanten Massnahmen und wichtigen gesetzlichen Bestimmungen auf die Kinder und Jugendlichen beurteilt. Die Kinder- und Jugendpolitik der Schweiz umfasst auch die Kinder mit Behinderungen.
197. Auf internationaler Ebene hat die Schweiz insbesondere das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK) ratifiziert und ist bestrebt, ihre Verpflichtungen schweizweit zu erfüllen. Den Zielen des Übereinkommens wird somit im Schweizer Recht Rechnung getragen. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch verpflichtet dazu namentlich die Eltern, dem Kind «insbesondere auch dem körperlich oder geistig gebrechlichen» eine angemessene, seinen Fähigkeiten und Neigungen soweit möglich entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen (Art. 302 Abs. 2 ZGB). Im Zivilrecht wird zwischen Kindern mit Behinderung und solchen ohne Behinderung nicht unterschieden. Alle Kinder können die gleichen Rechte (insbesondere im Bereich des Familienrechts und des Schutzes des Kindes) zu den gleichen Bedingungen geltend machen (Minderjährige können beispielsweise höchstpersönliche Rechte selbstständig ausüben, sofern sie urteilsfähig sind [Art. 19c ZGB]).
198. Bei Kindern mit Behinderungen besteht das Ziel darin, ihre Integration in die Gesellschaft und in den Schulalltag zu fördern. In diesem Zusammenhang sind zwei Bereiche hervorzuheben: die IV, die über spezielle Instrumente für Kinder und Jugendliche verfügt, und die Sonderpädagogik, die vor allem in der Zuständigkeit der Kantone liegt.
199. Die IV betrifft nicht nur die Erwachsenen, sondern trägt auch den Kindern und Jugendlichen Rechnung. Der Bundesrat hat ausserdem entschieden, die in diesem Bereich bereits bestehenden Massnahmen im Rahmen der Weiterentwicklung der IV zu stärken. Das Projekt «Weiterentwicklung der IV» wurde im Dezember 2015 in die Vernehmlassung geschickt. Es schlägt verschiedene Massnahmen vor, um namentlich Kinder und Jugendliche vom Vorschulalter über die Schulzeit und die Berufsbildungsphase bis ins Erwerbsleben verstärkt zu unterstützen. Damit soll verhindert werden, dass Jugendliche als IV-Rentnerinnen und -Rentner ins Erwachsenenleben starten. Spezifische Unterstützungsmassnahmen, die über die gesamte Schul- und Ausbildungszeit bis ins Berufsleben zum Tragen kommen, sollen auch helfen, die Übergänge von der einen Phase in die nächste erfolgreich zu meistern. Zudem sind gezielte Massnahmen für Jugendliche mit psychischen Beeinträchtigungen vorgesehen, für die der Eintritt in das Berufsleben oft schwieriger ist. Die IV-Reform bezweckt somit insgesamt, die Integration der Jugendlichen in die Berufswelt zu verbessern, um ihnen eine weitreichende Selbstständigkeit zu ermöglichen, und den Schutz von invaliditätsbetroffenen Kindern und Jugendlichen zu verbessern.

5. Besondere Pflichten

Art. 31 – Statistik und Datensammlung

200. Das Zusammentragen und Bereitstellen von statistischen Daten zur Situation von Menschen mit Behinderungen gehört seit 2004 zum Aufgabenbereich der Bundesstatistik (Art. 3 Abs. 2 Bst. d des Bundesstatistikgesetzes, BStatG). Die Statistik zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen stellt zurzeit auf ihrer Internetseite mehr als 80 Indikatoren und verschiedene Analysen zur Verfügung.
201. Das BFS erhebt viele Daten, mit denen sich die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen dokumentieren und vergleichen lassen. Die meisten grösseren nationalen Personen- und Haushaltserhebungen beinhalten zwei Fragen, die es ermöglichen, Personen mit Behinderungen, die der Definition gemäss Statistik zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen entsprechen, als solche zu identifizieren. Zudem liefern diese Erhebungen Daten, die nach Geschlecht und Altersgruppe desaggregiert werden können. Der «Mikrozensus Mobilität und Verkehr» beinhaltet eine Frage, mit der Personen mit eingeschränkter Mobilität identifiziert werden können. Die Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (SOMED) liefert Basisinformationen (Geschlecht, Alter, Art der Behinderung usw.) über die Personen mit Behinderungen, die in diesen Institutionen betreut werden. Die Schweizerische Lernendenstatistik (SDL) erfasst die Schülerinnen und Schüler mit einem Sonderlehrplan und ermöglicht längerfristig eine genaue Nachverfolgung der Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf. Diese Informationen unterliegen einem strengen berufsethischen Kodex, der «Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz», die im Mai 2002 von der Konferenz der Regionalen Statistischen Ämter der Schweiz (KORSTAT) und vom Bundesamt für Statistik (BFS) verabschiedet wurde und mit dem Verhaltenskodex der europäischen Statistik im Einklang steht. Zudem erheben das BFS oder andere Bundesstellen Informationen über Personen, die aufgrund von Invalidität oder anderen Gesundheitsproblemen Sozialleistungen beziehen (dazu gehört insbesondere die IV-Statistik des BSV)⁵⁷. Der Bund unterstützt ausserdem die wissenschaftliche Forschung zum Thema Behinderung durch Förderungsbeiträge des Schweizerischen Nationalfonds (SNF), gewisse Nationale Forschungsprogramme (z. B. NFP 45 «Probleme des Sozialstaats») oder Aufträge der Bundesämter (siehe z. B. Forschungsarbeiten des BSV).
202. Ein grosser Teil der erhobenen Informationen wird in der Statistik zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in Form von Grafiken, kurzen Publikationen oder Tabellen, in denen die Ergebnisse nach dem Grad der Einschränkung im Alltag und nach Geschlecht desaggregiert dargestellt werden, zusammengefasst und in elektronischer Form auf der Internetseite der öffentlichen Statistik veröffentlicht. Dabei wird den technischen Vorschriften der Bundesverwaltung über die Zugänglichkeit von sehbehinderten Personen gemäss Artikel 14 Absatz 2 BehiG Rechnung getragen. Besondere Beachtung wird der Farbgestaltung beigemessen, um auch Personen mit Achromatopsie eine gute Lesbarkeit zu ermöglichen.
203. Die grosse Mehrheit der offiziellen Bevölkerungserhebungen wird telefonisch durchgeführt; ein kleinerer Teil erfolgt schriftlich oder online. Zur Förderung der Teilnahme von Personen, die nicht telefonisch befragt werden können, ist es bei

⁵⁷ BSV, [Statistik der IV](http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00095/00442/index.html?lang=de)
(<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00095/00442/index.html?lang=de>)

gewissen Erhebungen möglich, in einer anderen Form (schriftlich oder mit menschlicher Unterstützung) zu antworten oder ein Proxy-Interview durchzuführen (eine Drittperson beantwortet die Fragen). Kinder (unter 15 Jahren) werden nur ausnahmsweise befragt, und Personen in Institutionen oder in anderen Kollektivhaushalten werden bei diesen Erhebungen ebenfalls nur ausnahmsweise befragt. Im Forschungsbereich werden im Allgemeinen nur dann besondere Massnahmen zur Gewährleistung einer uneingeschränkten Teilnahme von Personen mit Behinderungen ergriffen, wenn diese Bevölkerungsgruppe für das Ziel der Forschungsarbeit von besonderem Interesse ist.

Art. 32 – Internationale Zusammenarbeit

204. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ist das Kompetenzzentrum des Bundes für die internationale Zusammenarbeit, die Entwicklungszusammenarbeit mit dem Süden und dem Osten, die multilaterale Zusammenarbeit sowie für die humanitäre Hilfe der Schweiz. Sie leistet humanitäre Hilfe und längerfristige Entwicklungszusammenarbeit im Süden und Osten. Dazu arbeitet die DEZA sowohl direkt mit den einzelnen Staaten als auch mit internationalen Organisationen wie der UNO zusammen. Weitere Bundesstellen, Kantone und Gemeinden unterstützen Projekte und Programme in Entwicklungsländern. All diese staatlichen Akteure tragen zur Öffentlichen Entwicklungshilfe (Aide Publique au développement, APD) der Schweiz bei.
205. Oberstes Ziel der internationalen Zusammenarbeit bleibt die Verringerung von Armut. Die internationale Zusammenarbeit der Schweiz baut auf zwei Pfeilern auf: zum einen auf der bilateralen Zusammenarbeit mit ausgewählten Schwerpunktländern und -regionen (mit staatlichen Institutionen, mit zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren und Forschungsinstitutionen); zum anderen auf der multilateralen Zusammenarbeit mit dreizehn internationalen Institutionen (internationale Finanzierungsinstitutionen, UNO-Organisationen, globale Netzwerke und Fonds), in Form der finanziellen Beteiligung und der Mitgestaltung von Politik und Programmen. Die Schweiz konzentriert sich auf Themen, in denen sie ausgewiesene Erfahrung und Stärken aufweist. Sie orientiert sich an der Bedürfnislage von Ländern und Regionen, dem Wirkungspotenzial, der ausreichenden Offenheit der Partnerstaaten für eine erfolgreiche Zusammenarbeit sowie an den eigenen Interessen der Schweiz. Die Mittel werden effizient und wirksam eingesetzt. Dazu gehören möglichst tiefe administrative Kosten sowie interne und externe Kontrollen unter anderem auch, um Risiken wie Korruption zu minimieren. Jährlich werden bis zu 0,4 % der eingesetzten Mittel für die Evaluation von Relevanz und Wirksamkeit der Programme aufgewendet. Wirkungsberichte geben der Politik und der Öffentlichkeit regelmässig Rechenschaft über die erreichten Resultate.

Art. 33 – Innerstaatliche Durchführung und Überwachung

206. In der Bundesverwaltung ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) die Kontaktstelle für die Umsetzung und Durchsetzung des Übereinkommens. Es hat die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit den anderen Bundestellen und den Kantonen Berichte zu erarbeiten. Auf kantonaler Ebene ist die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) der Hauptansprechpartner des EBGB. Sie stellt die Zusammenarbeit und den Austausch unter den Behörden von Bund und Kantonen sicher. Im Bereich der Sozialversicherungen sorgt das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in seinem Zuständigkeitsbereich – AHV, Invalidenversicherung, Ergänzungsleistungen,

berufliche Vorsorge (Pensionskassen), Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende und bei Mutterschaft sowie Familienzulagen – dafür, dass das Sozialversicherungsnetz gepflegt und den immer neuen Herausforderungen angepasst wird. Zudem ist das BSV auf Bundesebene für die Themenfelder Familie, Kinder, Jugend und Alter, Generationenbeziehungen sowie für allgemeine sozialpolitische Fragen zuständig.

207. Im Jahr 2009 hat der Bundesrat das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) für eine Pilotphase von fünf Jahren ins Leben gerufen. Das SKMR ist ein universitäres Netzwerk, an dem sich die Universitäten Bern, Neuenburg Freiburg und Zürich sowie als Partnerinstitute das Universitätsinstitut Kurt Bösch, das Zentrum für Menschenrechtsbildung der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz Luzern und der Verein Humanrights.ch / MERS beteiligen. Seit seiner Gründung hat das SKMR zahlreiche Studien sowie Veranstaltungen und Seminare durchgeführt. Die Pilotphase ist Ende 2015 abgelaufen. Im gleichen Jahr wurde das SKMR einer unabhängigen Evaluation unterzogen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Evaluation hat der Bundesrat entschieden, das Mandat des SKMR als Leistungszentrum für die Förderung der Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz um fünf Jahre zu verlängern. Zugleich hat er die zuständigen Departemente (EDA und EJPD) beauftragt, ihm verschiedene Optionen für eine langfristige Regelung zu unterbreiten, darunter die Überführung des Pilotprojekts in einen Regelbetrieb. Diese Vorschläge werden zurzeit erarbeitet.
208. Die Evaluation des BehiG kommt zum Schluss, dass die aktuellen Umsetzungsmechanismen und das Fehlen einer Gesamtstrategie der Behindertenpolitik die Umsetzung des BehiG und die Weiterentwicklung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen hemmen (siehe Rz. 13 des vorliegenden Berichts). Der Bundesrat hat daher das EDI beauftragt, in einem Bericht bis Ende 2016 Massnahmenvorschläge für eine bessere Abstimmung der bestehenden Massnahmen von Bund und Kantonen und einen engeren Einbezug zentraler Politikbereiche wie etwa der Bildung oder der Arbeit bei der Förderung der Gleichstellung und der Integration von Menschen mit Behinderungen zu erarbeiten. Dabei wird insbesondere auch der Aufbau eines Monitorings zur Umsetzung des BehiG geprüft.

Anhänge

I Würdigung der Umsetzung der BRK durch Inclusion Handicap

Vorbemerkung: Um die Einschätzung der Behindertenorganisationen im Staatenbericht sichtbar zu machen, erhielt Inclusion Handicap⁵⁸, der Dachverband der Behindertenorganisationen in der Schweiz, Gelegenheit, die zentralen Positionen und Anliegen der im Dachverband vertretenen Organisationen zu formulieren. Die Aufnahme dieser Stellungnahme im Bericht hebt Bedeutung hervor, welche die Schweiz dem Dialog zwischen Behörden und Behindertenorganisationen bei der Umsetzung des Übereinkommens zumisst. Die folgenden Ausführungen sind die Einschätzung von Inclusion Handicap, nicht diejenige des Bundesrates.

Inklusive Gesellschaft – allgemeine Würdigung

Eine inklusive Schweiz, in der Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen selbstbestimmt leben können, liegt trotz teilweise bestehender Rechtsgrundlagen noch in weiter Ferne. Dies ist insbesondere auf nachfolgende Ursachen zurückzuführen:

1. Es fehlt eine von Bund, Kantonen und Behindertenorganisationen gemeinsam erarbeitete nationale Behindertenpolitik, die auf den Zielen und Verpflichtungen der BRK basiert und mit einem für alle gesellschaftlichen Akteure verbindlichen Aktionsplan verknüpft ist.
2. Im Verfahren der Rechtssetzung wird die BRK nicht systematisch umgesetzt. Gesetze werden meist ohne Beteiligung von Menschen mit Behinderungen und ohne Berücksichtigung ihrer Rechte und Anliegen erlassen oder revidiert.
3. Die föderalistische Struktur erschwert die Koordination insbesondere im Gesetzesvollzug.
4. Während auf kantonaler und kommunaler Ebene keinerlei Anlaufstellen für die Umsetzung der BRK existieren, geht auf Bundesebene der Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) zu wenig weit. Zudem sind die Kapazitäten des EBGB zu gering.
5. Der Umgang mit Menschen mit Behinderungen ist nach wie vor in erster Linie von einem medizinischen, defizitorientierten Ansatz geprägt, der auf der Logik einer Erwerbsausfallversicherung nach männlichem Lebens-Arbeitsmodell aufgebaut ist und schon in der verwendeten Begrifflichkeit („invalid“) die Würde der Betroffenen verletzt.
6. Schliesslich fehlt ein unabhängiges Monitoring.

Arbeit und Beschäftigung (Art. 27 BRK)

Der Zugang zu Arbeit und Berufsbildung ist für viele Menschen mit Behinderungen erschwert. Besonders betroffen sind solche mit geistigen und psychischen Behinderungen sowie Jugendliche und junge Erwachsene. Zwar gibt es Massnahmen zur Förderung des Zugangs in den ersten Arbeitsmarkt, so vor allem im Rahmen der Invalidenversicherung, folgende Probleme sind jedoch hervorzuheben:

1. Menschen werden als Folge ihrer geistigen Behinderung zu oft von der Berufsbildung ausgeschlossen, auch wegen mangelndem Angebot.
2. Bestens qualifizierte und motivierte Menschen mit Behinderungen haben keinen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt und arbeiten deshalb immer noch im sogenannten zweiten Arbeitsmarkt. Sie erfahren dadurch eine Segregation.
3. Der gesetzliche Schutz vor Diskriminierung durch private Arbeitgeber ist äusserst schwach ausgestaltet.
4. Verpflichtungen, Anreize und längerfristige Unterstützung für Arbeitgeber bei der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen sind ungenügend.
5. Es bestehen Fehlanreize im System der Sozialversicherungen, wie die Gefahr, die Rente zu verlieren, sobald man

⁵⁸ Inclusion Handicap ist der Dachverband der Behindertenorganisationen der Schweiz. Er vertritt die gemeinsamen Interessen von 23 Organisationen und deren Mitgliedern gegenüber den Behörden, der Politik und der Wirtschaft.

wieder ins Berufsleben einsteigt. 6. Schliesslich werden Assistenzleistungen am Arbeitsplatz nur ungenügend gefördert und finanziert.

Allgemein sind die bestehenden Bestrebungen zu einseitig und meist nur auf die Menschen mit Behinderungen ausgerichtet. Während diese auf diverse Weisen unter Druck gesetzt werden können (Leistungskürzungen, Therapieanordnungen durch Versicherungsärzte usw.), bestehen für Arbeitgeber keine verbindlichen Vorgaben und sie beteiligen sich kaum an der Entwicklung einer inklusiven Arbeitswelt.

Bildung (Art. 24 BRK)

Damit das Bildungssystem der Schweiz inklusiv im Sinne der BRK wird, ist eine grundlegende Anpassung des Systems und der rechtlichen Grundlagen erforderlich. Folgende Probleme sind hervorzuheben: 1. Kinder und Jugendliche mit Behinderungen werden oft einer Sonderschule zugewiesen, obschon sie mit der nötigen Unterstützung eine Regelschule besuchen könnten. 2. Mehrheitlich fehlen klare Regelungen zur Sicherstellung und Finanzierung der notwendigen Unterstützung sowie zur Gewährleistung von Nachteilsausgleich. 3. Den Lehrpersonen mangelt es an spezifischen Aus- und Weiterbildungsangeboten beziehungsweise an Verpflichtungen sowie an ausreichend finanzierter und fachkundiger Unterstützung.

Zugänglichkeit (Art. 9 BRK)

Im Bereich der Zugänglichkeit weisen die gesetzlichen Grundlagen drei problematische Lücken auf: 1. Bauten und Anlagen müssen nur im Falle eines Neu- oder Umbaus an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, zudem ohne Umsetzungsfrist. 2. Es herrscht Wohnungsnot für Menschen mit Behinderungen, was unter anderem auf die Rechtsgrundlagen auf Bundes- und Kantonsebene zurückzuführen ist. Zudem können sich Menschen mit Behinderungen anpassbare Wohnungen vielfach nicht leisten. 3. Private, die öffentlich zugängliche Dienstleistungen anbieten, sind nicht verpflichtet, diese an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen anzupassen. In diesem Bereich werden demzufolge die Verpflichtungen betreffend Universal Design keineswegs umgesetzt.

Schwerwiegende Probleme liegen sodann im Vollzug der gesetzlichen Vorschriften: 1. Mangelnde Koordination sowie nicht Einhaltung von grosszügigen gesetzlichen Fristen (20 Jahre) im öffentlichen Verkehr. 2. Fehlen von Expertise und Kapazitäten der Umsetzungsbehörden sowie einer systematischen Kontrolle nach Abschluss des Bauvorhabens. 3. Bei der Barrierefreiheit der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) besteht seitens der öffentlichen Hand ein Durchsetzungsnotstand.

Persönliche Mobilität (Art. 20 BRK)

Die Mobilität nimmt stetig zu, nicht aber entsprechende Möglichkeiten für Menschen mit Behinderungen. Menschen mit Behinderungen, die den öffentlichen Verkehr nur beschränkt benutzen können, sind auf Behindertenfahrdienste angewiesen. Dieses Angebot ist jedoch stark limitiert und vermag die von der BRK verlangte Mobilität nicht zu gewährleisten. Die Fahrpreise dieser speziellen Fahrdienste sind gegenüber dem öffentlichen Verkehr zu teuer, Vergünstigungen oft vom Einkommen und Vermögen abhängig. Zudem ist die Finanzierung des Angebots nicht sichergestellt.

Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19 BRK)

Im Sozialversicherungsrecht wurde in den letzten Jahren zur Gewährleistung eines selbstbestimmten Lebens durch die Einführung einer Finanzierung, die das selbstständige Leben mit Assistenz ermöglicht, eine erste Weiche gestellt. Nichtsdestotrotz ist selbstbestimmtes Leben heute insbesondere aus folgenden Gründen oft noch nicht möglich: 1. Die Unterstützung der Menschen mit Behinderungen wird hauptsächlich über die Finanzierung der Strukturen sichergestellt, nicht der Person. 2. Familienangehörige, die Assistenzleistungen

und Pflege erbringen müssen, werden nicht honoriert. 3. Der Zugang zur Finanzierung der Assistenz ist gewissen Menschen mit Behinderungen gänzlich verwehrt, etwa betagten Personen oder Menschen mit unfallbedingten Behinderungen; Menschen mit psychischer sowie geistiger Behinderung werden benachteiligt. 4. Das beschränkte Angebot an alternativen Wohnformen gewährleistet keine echte Wahlfreiheit. Eine vermehrte Diversifizierung und Flexibilisierung des Angebots an Wohnformen sowie der Betreuungsangebote ist zwingend erforderlich. 5. Aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Menschen mit Behinderungen (insbesondere ältere Menschen) werden in ihrem selbstbestimmten Leben durch eine Reduktion der verfügbaren Hilfsmittel eingeschränkt.

Dies führt insgesamt dazu, dass nach wie vor sehr viele Menschen in Institutionen leben. Dadurch wird die Niederlassungsfreiheit sowie, in gewissen Gemeinden, die Möglichkeit der politischen Partizipation eingeschränkt.

Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Art. 29 BRK)

Menschen mit Behinderungen sind in der Politik, in öffentlichen Ämtern, Gremien der Interessensvertretung, in Vereinen sowie generell in gesellschaftlich relevanten Positionen deutlich untervertreten. Gewisse Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung sind vom Wahl- und Stimmrecht ausgeschlossen. Durch die Änderung der Rechtsgrundlagen und die Schaffung adäquater Strukturen – insbesondere auch der wohnortnahen Unterstützung – muss die Ausübung dieses Rechts auch für Menschen mit Behinderungen umfassend sichergestellt werden. Weiter muss auch die Zugänglichkeit von Wahl- und Abstimmungsmaterialien und von Informationen zur politischen Meinungsbildung verbessert werden.

II. Liste der eidgenössischen Gesetze und Verordnungen

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 SR 101

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 SR 210

Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 SR 272

Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 SR 311.0

Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 SR 312.0

Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts
(Bürgerrechtsgesetz, BüG) SR 141.0

Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann
(Gleichstellungsgesetz, GlG) SR 151.1

Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von
Menschen mit Behinderungen
(Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) SR 151.3

Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR) SR 161.1

Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über Voraussetzungen und Verfahren bei Sterilisationen
(Sterilisationsgesetz) SR 211.111.1

Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen
Zivilgesetzbuches (Obligationenrecht) SR 220

Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte
(Urheberrechtsgesetz, URG) SR 231.1

Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG) SR 235.1

Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten
(Opferhilfegesetz, OHG) SR 312.5

Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug SR 341

Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (BBG) SR 412.10

Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich

(Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) SR 414.20

Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG) SR 431.01

Bundesgesetz vom 11. Dezember 2009 über die Kulturförderung

(Kulturförderungsgesetz, KFG) SR 442.1

Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen

(Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG) SR 446.1

Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz

(Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG) SR 520.1

Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung

(Fortpflanzungsmedizinengesetz, FMedG) SR 810.11

Bundesgesetz vom 8. Oktober 2004 über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen

(Transplantationsgesetz) SR 810.21

Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Forschung am Menschen

(Humanforschungsgesetz, HFG) SR 810.30

Bundesgesetz vom 8. Oktober 2004 über genetische Untersuchungen beim Menschen

(GUMG) SR 810.12

Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel

(Arbeitsgesetz, ArG) SR 822.11

Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG) SR 831.20

Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG) SR 832.10

Verordnung vom 19. November 2003 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen

(Behindertengleichstellungsverordnung, BehiV) SR 151.31

Verordnung vom 12. November 2003 über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs

(VböV) SR 151.34

Verordnung des UVEK vom 22. Mai 2006 über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs

(VAböV) SR 151.342

Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR) SR 161.11

Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (ZStV) SR 211.112.2

Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV) SR 784.401

Internationale Übereinkommen

Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

(EMRK) SR 0.101

Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

SR 0.103.1

Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte

SR 0.103.2

Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung SR 0.104

Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe SR 0.105

Europäisches Übereinkommen vom 26. November 1987 zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe SR 0.106

Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes SR 0.107

Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau SR 0.108

Übereinkommen Nr. 29 vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit SR 0.822.713.9