

**Inclusion Handicap**  
Mühlemattstrasse 14a  
3007 Bern

info@inclusion-handicap.ch  
www.inclusion-handicap.ch

**INCLUSION.**  
**HANDICAP**

Dachverband der  
Behindertenorganisationen Schweiz

## **BEHINDERTENPOLITIK IM LICHT DER UNO-BRK**

---

**Wichtigster Handlungsbedarf aus Sicht der Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen**

Bern, 12. Mai 2016



## Einleitung

Das vorliegende Dokument, das in zehn Punkten der wichtigste Handlungsbedarf im Bereich der Nationalen Behindertenpolitik nach der Ratifizierung der UNO-BRK durch die Schweiz aufzeigt, basiert auf dem Arbeitspapier „Behindertenpolitik im Lichte der UNO-BRK – Bestandesaufnahme und mögliche Ansätze aus Sicht der Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen“, das am 12. Mai 2016 vom Vorstand von Inclusion Handicap abgenommen wurde.

Die Bestandesaufnahme Behindertenpolitik wurde 2015 vom Dachverband Inclusion Handicap in Angriff genommen und ist im Rahmen der aus Menschen mit und ohne Behinderungen bestehenden Arbeitsgruppe UNO-BRK/Nationale Behindertenpolitik (AG UNO-BRK/NBP) von Inclusion Handicap entstanden. Ziel ist es, eine Grundlage für die Erarbeitung einer Nationalen Behindertenpolitik sowie für die Berichterstattung zur Umsetzung der UNO-BRK zuhanden des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu schaffen. Dazu wurden alle Bereiche, die von der UNO-BRK abgedeckt werden, auf die aktuelle Rechtslage und Umsetzung untersucht sowie kritisch dargestellt. Darüber hinaus führt die Bestandesaufnahme zu allen Bereichen den Handlungsbedarf und Lösungsvorschläge auf.

Inclusion Handicap und die AG UNO-BRK/NBP haben sich zur Erarbeitung der Bestandesaufnahme auf folgende Grundlagen gestützt:

- Erkenntnisse aus der Rechtsberatungstätigkeit von Inclusion Handicap und weiteren Behindertenorganisationen.
- Das Wissen von Expertinnen und Experten im und ausserhalb des Behindertenwesens.
- Ergebnisse aus den Workshops der von Inclusion Handicap durchgeführte Tagung vom 3. Dezember 2015, an der VertreterInnen verschiedener Organisationen aus dem Behindertenwesen teilgenommen haben.
- Erkenntnisse aus der von Inclusion Handicap am 3. Dezember 2015 lancierten Webseite „[Sensor UNO-BRK](http://www.uno-brk.ch)“ ([www.uno-brk.ch](http://www.uno-brk.ch)). Mehr als hundert Betroffene haben über die Webseite auf spezifische Schwierigkeiten und Barrieren hingewiesen.



## 1. Politische, rechtliche und strukturelle Ausgangslage

**Aktuell fehlt eine von Bund, Kantonen und Behindertenorganisationen gemeinsam erarbeitete Nationale Behindertenpolitik**, die auf den Zielen und Verpflichtungen der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) basiert sowie mit einem für alle gesellschaftlichen Akteure verbindlichen Aktionsplan verknüpft ist.

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, bzw. revidiert.

Die **föderalistische Struktur** erschwert die **einheitliche Umsetzung von Bundesrecht** sowie die **Koordination**. Besonders stossend ist zum Beispiel die sehr unterschiedliche Praxis der kantonalen Umsetzungsbehörden im Bereich der Sozialversicherungen sowie des Erwachsenenschutzrechts.

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. Hinzu kommen die ungenügenden Kapazitäten des EBGB.

In der Schweiz fehlt zudem eine Institution, welche ein **unabhängiges Monitoring** der UNO-BRK gewährleisten kann. Einzig im Zusammenhang mit dem Verbot von Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung wäre die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) in der Lage, diese Aufgabe wahrzunehmen.

Schliesslich ist der **Umgang** mit Menschen mit Behinderungen nach wie vor in erster Linie von einem **medizinischen, defizitorientierten Ansatz geprägt**, der auf der Logik einer Erwerbsausfallversicherung nach traditionellem Rollenverständnis aufgebaut ist und in der **bereits auf Ebene der Bundesverfassung verwendeten Begrifflichkeit („invalid“)** die Würde der Betroffenen verletzt.

## 2. Arbeit und Berufsbildung (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 v.a. im Rahmen der Invalidenversicherung, folgende Probleme sind jedoch insbesondere hervorzuheben:

- Menschen werden als Folge ihrer geistigen Behinderung zu oft **von der Berufsbildung ausgeschlossen**, auch wegen mangelndem Angebot.
- Qualifizierte und motivierte Menschen mit Behinderungen haben **zu wenig / einen schlechten Zugang zum ersten Arbeitsmarkt**. Sie arbeiten deshalb immer noch im sogenannten zweiten Arbeitsmarkt und erfahren dadurch eine **Segregation**.



- Der **gesetzliche Schutz vor Diskriminierung durch private Arbeitgebende** ist äusserst **schwach** ausgestaltet.
- **Verpflichtungen, Anreize und längerfristige Unterstützung für Arbeitgebende** für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen sind **ungenügend**.
- Es bestehen **Fehlanreize im System der Sozialversicherungen**, so besteht beispielsweise die Möglichkeit, den Rentenanspruch selbst bei einem misslungenen Wiedereinstieg ins Berufsleben zu verlieren.
- **Assistenzleistungen** werden 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 etc.), bestehen für Arbeitgebende keine verbindlichen Vorgaben. Sie beteiligen sich kaum an der Entwicklung einer inklusiven Arbeitswelt.

### 3. Bildung (Art. 24 BRK)

Die Schweiz **verfügt heute keineswegs über ein inklusives Bildungsangebot auf allen Stufen**. Die Erfahrungen aus der Beratungspraxis der Behindertenorganisationen zeigen, dass das Wissen der zuständigen Bundes-, kantonalen und Gemeindestellen sowie der Bildungsinstitutionen über ihre Verpflichtungen nach UNO-BRK, Bundesverfassung und BehiG im Zusammenhang mit inklusiver Bildung noch sehr ungenügend ist. Dies führt insbesondere dazu, dass innerhalb eines Gemeinwesens oft niemand für diese Aufgabe zuständig ist. Auch der finanzielle Druck auf die Gemeinwesen wirkt sich auf die Entwicklung und Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems, das den spezifischen Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen ausreichend Rechnung trägt, negativ aus.

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 besonders hervorzuheben:

- Kinder und Jugendliche mit Behinderungen werden zu oft einer **Sonderschule** zugewiesen, obschon sie mit der nötigen Unterstützung eine Regelschule besuchen könnten.
- Mehrheitlich **fehlen klare Regelungen** zur Sicherstellung und Finanzierung der notwendigen **persönlichen Unterstützung** sowie zur Gewährleistung des **Nachteilsausgleichs**.



- Den **Lehrpersonen** mangelt es an **spezifischen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten** bzw. Verpflichtungen sowie an ausreichend finanzierter und fachkundiger Unterstützung.

#### 4. **Mobilität sowie Zugang zu Bauten, Anlagen und Dienstleistungen (Art. 9 und 20 BRK)**

Zur Gewährleistung der Mobilität von Menschen mit Behinderungen sowie ihres Zugangs zu Bauten, Anlagen und Dienstleistungen sind im Zusammenhang mit den **Rechtsgrundlagen** insbesondere vier Probleme hervorzuheben:

- Als Folge der pauschalen Übernahme der EU-Vorschriften auch für den nicht interoperablen Verkehr **fehlen für gewisse Fahrzeugtypen brauchbare technische Anforderungen**, nach welchen diese hindernisfrei gebaut werden müssen.
- Bauten und Anlagen müssen **nur im Falle eines Neu- oder Umbaus** an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, zudem ohne Umsetzungsfrist.
- Es herrscht **Wohnungsnot** für Menschen mit Behinderungen, was u.a. auch auf die ungenügenden Rechtsgrundlagen auf Bundes- und kantonaler Ebene zurückzuführen ist. Zudem können sich Menschen mit Behinderungen zugängliche, bzw. anpassbare Wohnungen vielfach nicht leisten.
- **Private**, die öffentlich-zugängliche **Dienstleistungen** anbieten, sind **nicht verpflichtet, diese auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu gestalten**. In diesem Bereich werden demzufolge die Verpflichtungen betreffend *Universal Design* keineswegs umgesetzt.

Schwerwiegende Probleme liegen sodann im **Vollzug der gesetzlichen Vorschriften**:

- Die Umsetzung der Verpflichtungen zur hindernisfreien Gestaltung des öffentlichen Verkehrs erfolgt nicht – so etwa im Zusammenhang mit Bushaltestellen – oder **zu wenig koordiniert**. Zudem **werden die grosszügigen Fristen** (20 Jahre) im öffentlichen Verkehr nicht eingehalten, insbesondere bei der Infrastruktur.
- Bei den Umsetzungsbehörden fehlen **Expertise** und **Kapazitäten**. Nach Abschluss eines Bauvorhabens findet **keine systematische Überprüfung der Hindernisfreiheit statt**.
- Mit Bezug auf die Barrierefreiheit der Informations- und Kommunikationstechnologien (**IKT**) besteht seitens der öffentlichen Hand ein **Durchsetzungsnotstand**.



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

## 5. Selbstbestimmtes Leben (Art 19 BRK)

Eine erste Weiche im Bereich selbstbestimmtes Leben wurde durch die Einführung des Assistenzbeitrages im Sozialversicherungsrecht, der das selbstständige Leben mit Assistenz ermöglicht, gestellt. Nichtsdestotrotz ist **selbstbestimmtes Leben** im Sinne der BRK für viele Menschen mit Behinderungen heute **oft nicht möglich**. Folgende Probleme sind besonders hervorzuheben:

- Die Unterstützung der Menschen mit Behinderungen wird hauptsächlich über die **Finanzierung der Strukturen** sichergestellt, nicht der Person.
- **Familienangehörige**, die Assistenzleistungen und Pflege erbringen, werden **nicht honoriert und zu wenig entlastet**.
- Der Zugang zur Finanzierung der **Assistenz** ist gewissen Menschen mit Behinderungen **gänzlich verwehrt**. So werden etwa betagte Personen oder Menschen mit unfallbedingten Behinderungen sowie Menschen mit einer psychischen oder geistigen Behinderung benachteiligt.
- Das **beschränkte Angebot an alternativen Wohnformen** gewährleistet keine echte Wahlfreiheit.
- **Aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Menschen mit Behinderungen** werden in ihrem selbstbestimmten Leben durch eine **Reduktion der verfügbaren Hilfsmittel** eingeschränkt.

Dies führt insgesamt dazu, dass nach wie vor zu viele Menschen **in Institutionen leben müssen**. Dadurch wird die **Niederlassungsfreiheit** sowie, in gewissen Gemeinden, die Möglichkeit der politischen Partizipation eingeschränkt (dazu unten unter Punkt 10).

## 6. Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz (Art. 28 BRK)

Ist eine Person behinderungsbedingt nicht in der Lage, ihren Existenzbedarf durch eine Erwerbstätigkeit zu decken, kommt den Sozialversicherungen die Aufgabe zu, einen angemessenen Lebensstandard sicherzustellen, der eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglicht. Die Leistungen der Sozialversicherungen in der Schweiz stellen als Ganzes einen im internationalen Vergleich **alles in allem zufriedenstellenden sozialen Schutz** für Menschen mit Behinderungen sicher. Das ganze System ist jedoch **nur teilweise koordiniert** sowie **schwerfällig**, sodass es nicht



mit den gesellschaftlichen Entwicklungen mithalten kann. Dies führt immer wieder zu **Lücken im sozialen Netz**. Zudem erweisen sich die Leistungen für einzelne Personengruppen im Umfeld eines Landes mit hohem Lebensstandard, aber auch hohen Lebenskosten, als vergleichsweise bescheiden, wovon insbesondere Menschen mit einer Geburts- und Frühbehinderung betroffen sind. Wohl bleibt als Letztes das Netz der Sozialhilfe bestehen. Eine aktive Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben ist mit den Mitteln der Sozialhilfe nur in eingeschränktem Rahmen möglich. Folgende Probleme sind insbesondere hervorzuheben, die sich auf den Lebensstandard sowie den sozialen Schutz von Menschen mit Behinderungen auswirken:

- **Es fehlt eine obligatorische Krankentaggeld-Versicherung**, die allen arbeitsunfähigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern für die Dauer von 2 Jahren eine Taggeldleistung im Umfang von 80% des entgangenen Lohnes garantiert.
- **Das Verfahren bis zum Entscheid über eine IV-Rente beansprucht nicht selten drei bis fünf Jahre**. Auch wenn dann rückwirkend eine Rente ausbezahlt wird, sind die betroffenen Personen in der Zwischenzeit gezwungen, Leistungen der Sozialhilfe zu beanspruchen und sich dabei einem im gesellschaftlichen Umfeld entwürdigenden Stigma auszusetzen.
- **Es fehlt eine systematische Qualitätskontrolle** bezüglich der eingeholten **Gutachten** zur Beurteilung des Invaliditätsgrades einer Person. So können inhaltlich ungenügende Gutachten zur Verneinung der Invalidität und Ablehnung eines Rentenanspruchs oder berufliche Eingliederungsmassnahmen führen, mit den entsprechenden Folgen auf die wirtschaftliche Situation der betroffenen Person.
- **Ungenügende Mittel für die persönlichen Auslagen von Heimbewohnern und Heimbewohnerinnen**, die auf Ergänzungsleistungen angewiesen sind: Sie erlauben keine Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben.

## 7. Politische Partizipation (Art. 29 BRK)

Im Zusammenhang mit dem Recht von Menschen mit Behinderungen auf politische Partizipation sind insbesondere folgende Probleme hervorzuheben:

- Allgemein sind Menschen mit Behinderungen in der Politik, in öffentlichen Ämtern, Gremien der Interessensvertretung, in Vereinen sowie generell in gesellschaftlich relevanten Positionen **deutlich untervertreten**.
- Zu viele Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung sind **vom Wahl- und Stimmrecht ausgeschlossen**.
- Die **Zugänglichkeit von Wahl- und Abstimmungsmaterialien** und von Informationen für die politische Meinungsbildung sowie die **wohnortnahe Unterstützung** sind nicht für alle Menschen mit Behinderungen sichergestellt.





## 8. Zugang zur Justiz (Art. 13 BRK)

Der Zugang zur Justiz allgemein sowie spezifisch in Fällen von Diskriminierungen ist für Menschen mit Behinderungen erschwert oder gar verwehrt. Folgende Probleme sind insbesondere hervorzuheben:

- **Verwaltungs- und Justizverfahren** sind für Menschen mit Behinderungen in faktischer Hinsicht etwa durch architektonische sowie Kommunikationsbarrieren **oft nicht zugänglich**.
- In verschiedenen Bereichen **fehlt es an geeigneten Rechtsansprüchen und/oder Rechtsmitteln** um behinderungsbedingte Benachteiligungen geltend zu machen, so insbesondere im Rahmen von Arbeitsverhältnissen oder im Zusammenhang mit Dienstleistungen Privater.
- Zur Durchsetzung der **Ansprüche nach BehiG** besteht für Beschwerdeführende ein bedeutsames finanzielles Risiko, da sie im Falle einer Abweisung ihrer Beschwerde für die Anwaltskosten der Gegenpartei aufkommen müssen. Im Bereich des **Sozialversicherungsrechts** ist das erstinstanzliche IV-Verfahren – anders als in den anderen Bereichen des Sozialversicherungsrechts – grundsätzlich kostenpflichtig.

## 9. Garantien bei einem Freiheitsentzug (Art. 14 BRK)

Durch die Revision des Zivilgesetzbuches (ZGB) betreffend Erwachsenenschutzrecht wurde der Rechtsschutz auch für Menschen mit Behinderungen insgesamt verbessert. Nach wie vor stellt jedoch die Möglichkeit, eine Person mit geistiger oder psychischer Behinderung gegen ihren Willen in eine „geeignete Einrichtung“ einzuweisen, eine **tiefgreifende Einschränkung ihrer Grundrechte** dar. Folgende Probleme sind insbesondere hervorzuheben:

- Im Falle einer Zwangseinweisung ist **keine obligatorische Verfahrensvertretung der betroffenen Person** vorgesehen.
- In der Schweiz **bestehen keine spezifischen Anforderungen an die Qualifikation der einweisenden Ärzte**, dies obschon bekannt ist, dass die Zwangseinweisungsquote höher ist, wenn der Entscheid durch nicht spezialisierte Ärztinnen und Ärzte getroffen wird.
- **Das Angebot an ambulanten Behandlungsmöglichkeiten ist ungenügend**. Dies wirkt sich auch auf die Anzahl der Zwangseinweisungen aus.

## 10. Niederlassungsfreiheit (Art. 18 und 19 BRK)

Für Personen, die einen Wohnplatz in einer Institution benötigen oder wollen, ist die **freie Wahl des Aufenthaltsortes eingeschränkt**. In diesem Zusammenhang sind insbesondere folgende Probleme hervorzuheben:





- Die **Beleg- und Finanzierungspraxis** der einzelnen Kantone sowie die **finanzielle Unsicherheit** für die betroffene Person (etwa im Zusammenhang mit der Finanzierung von Abwesenheitstagen von kantonalen und ausserkantonalen Heimbewohner/innen) erschweren oder verunmöglichen die freie Wahl des Wohnkantons.
- Einige Gemeinden verweigern Menschen mit Behinderungen, die in Institutionen leben, die Anmeldung, mit entsprechenden Auswirkungen auf die **Wahl- und Abstimmungsfreiheit**.