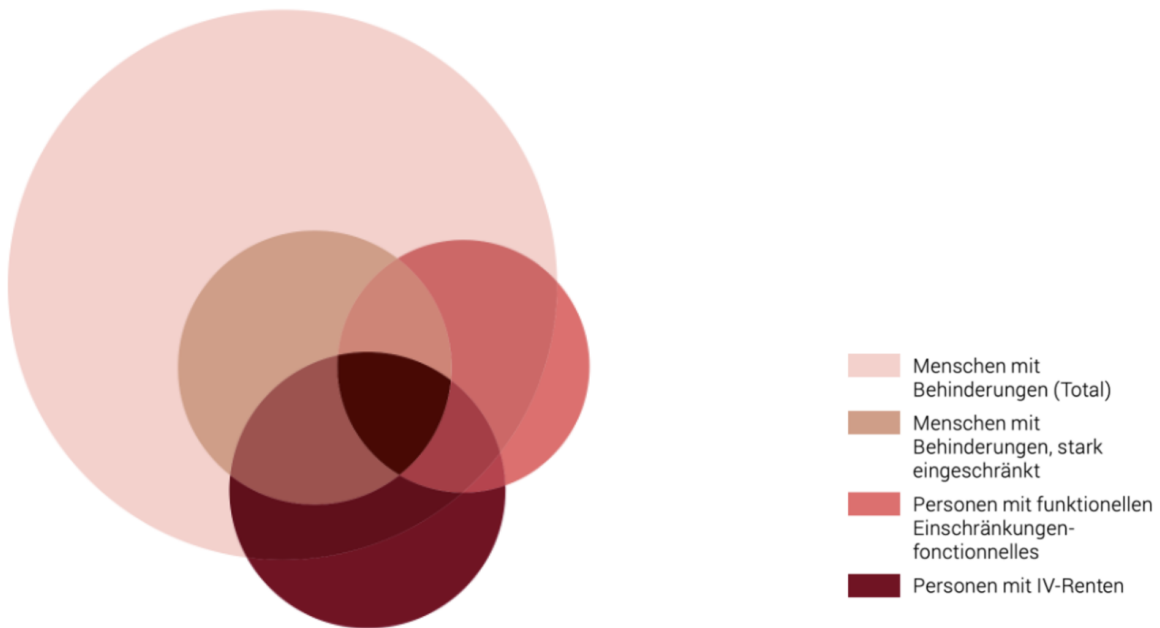


Special Olympics – World Winter Games 2029

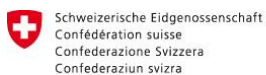
Advocacy-Kampagne 2024 – 2029 zu den World Winter Games 2029 in der Schweiz Whitepaper & Grundlagenstudie



Verfassende

Con-Sense Philanthropy Consulting Basel
Yann Schmuki, Robert Schmuki, Regula Wolf

Im Auftrag des Vereins „World Winter Games Switzerland“, finanziert vom
Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen



Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung
von Menschen mit Behinderungen EBGB

con.
sense

Basel, 6. Juni 2022/ Überarbeitet am 15. Juli 2022

Inhalt

Einleitung	5
Ausgangslage / Chance	5
Studienvorgaben & Eingrenzungen	5
Methodik	7
Liste der interviewten Fachpersonen	7
Definition von MmB	8
Whitepaper Advocacy-Kampagne 2024 - 2029	9
Übergeordnete Empfehlungen für die Advocacy-Kampagne	9
Konkrete Vorschläge	11
Empfehlung der Ebenen der Advocacy-Arbeit	15
Kernaussagen aus den Interviews	16
A. Gesetzliche Rahmenbedingungen und Entwicklungen	18
1. Bestehende Übereinkommen, Gesetzestexte und Verordnungen	18
2. Der Föderalismus und die schweizerische Behindertenpolitik	22
3. Aktuelle gesetzgeberische Initiativen	23
4. Zusammenfassung und Konsequenzen	24
B. Die Umsetzung der BRK durch die Schweiz	25
1. "Concluding Observations" des UN-Ausschusses, März 2022	25
2. Einordnung	26
3. Umsetzung der Empfehlungen des UN-Ausschusses	27
4. Zusammenfassung und Konsequenzen	28
C. Statistische Grunddaten	29
1. Mangelhafte Datenlage	29
2. Definition des BFS von Menschen mit Behinderungen	29
3. Anzahl MmB und IV-Bezüger:innen	30
4. Statistiken zur Behinderungsart	33
5. Zufriedenheit von MmB	34
6. Zusammenfassung	34
D. Sport	35
1. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	35

2.	Gesetzliche Rahmenbedingungen	36
3.	Forderungen	37
4.	Statistik	39
5.	Zusammenfassung.....	40
E.	Arbeit & Beschäftigung	42
1.	Gesellschaftlichen Rahmenbedingungen	42
2.	Gesetzliche Rahmenbedingungen	43
3.	Forderungen.....	44
4.	Statistik	46
5.	Zusammenfassung.....	49
F.	Wohnen & öffentlicher Raum	50
1.	Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	50
2.	Gesetzlichen Rahmenbedingungen im Bereich Wohnen / öffentlicher Raum.....	50
3.	Forderungen.....	51
4.	Statistik	54
5.	Zusammenfassung.....	57
G.	Querschnittthema "Einfache / leichte Sprache"	58
1.	Bedeutung im Gesamtthema.....	58
2.	Aktueller Stand	58
3.	Forderung.....	59
4.	Zusammenfassung.....	60
	Abkürzungen	62
	Literaturverzeichnis	64
	ANHÄNGE.....	66
	ANHANG I: Definitionen von Behinderung	66
	ANHANG II: Begriffsdefinitionen in bestehenden rechtlichen Instrumenten.....	69
	ANHANG III: Lücken in der Schweizer Behindertenpolitik (Initialstaatenbericht/Schattenbericht)	72
	ANHANG IV: Interviewleitfaden.....	75

Abbildungsverzeichnis / Tabellenverzeichnis

Abb. 1: Institutionalisierte Teilung der Bereiche Sport, Wohnen und Arbeit.....	10
Abb. 2: Vorschlag Ebenen der Advocacyarbeit 2024-2029.....	15
Abb. 3: Interviews mit Fachpersonen - Zusammenzug der wichtigsten Aussagen	16
Abb. 5 4: Horizontale und vertikale Segmentierung des Themas	22
Abb. 5: Schätzung Anzahl MmB, BfS, 2019	31
Abb. 6: Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC), 2019	31
Abb. 7: Anteil Menschen mit Behinderung, Daten 2021.....	32
Abb. 8: BFS - Schweizerische Gesundheitsbefragung 2017.....	33
Abb. 9: Bundesamt für Statistik, Geschäftsfeld MASS, IV-Statistik, 2021.....	33
Abb. 10: Zufriedenheit von MmB, BfS.....	34
Abb. 11: Sportliche Betätigung von MmB	40
Abb. 12: Besuch von Sportanlässen von MmB	40
Abb. 13: Teilhabe am Vereinsleben von MmB	40
Abbildung 14: Erwerbstätigkeit von MmB	47
Abb. 15: Tätigkeit in geschützten Werkstätten für MmB (2013)	47
Abb. 16: Gleichstellung im Bereich Erwerbstätigkeit: wichtigste Ergebnisse	48
Abb. 17: Erfahrungen mit Gewalt/Einschüchterung.....	48
Abb. 18: Unterschiedliche Logos für eine leicht lesbare und verständliche Form von (Schreib-) Sprache	58

Einleitung

Ausgangslage / Chance

Im Herbst 2021 erhielt die Schweiz den Zuschlag für die Durchführung der World Winter Games 2029 (WWG29), nach Anzahl teilnehmender Athlet:innen einer der grössten Sportanlässe der Welt. Dieser Grossanlass ist eine Chance, das Thema der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (MmB) am sozialen, demokratischen und ökonomischen Leben in der Schweiz zu thematisieren.

Massgeblicher Rahmen ist hierbei die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), die von der Schweiz 2014 ratifiziert wurde. Im März 2022 erschien der erste Bericht des UN-Ausschusses zur Umsetzung der UN-BRK in der Schweiz. Die Schweiz ist aufgefordert, dem UN-Ausschuss bis Frühjahr 2028 einen nächsten Bericht vorzulegen, in dem über die Fortschritte Rechenschaft abgelegt werden soll.

Die Advocacy-Kampagne im Vorfeld der WWG29 zwischen 2024 und 2029 liegt perfekt, um die Forderungen der UN aufzunehmen und die Schweizer Gesellschaft bei deren Umsetzung zu unterstützen.

Als Glücksfall muss hier auch bewertet werden, dass diese Advocacy-Kampagne keinerlei Interessenbindungen oder Abhängigkeiten unterliegt, da sie weder von staatlichen Stellen noch von einem der grossen Akteur:innen im Behindertenbereich geführt wird. Sie kann problematische Themen weitgehend unabhängig angehen.

Studienvorgaben & Eingrenzungen

Diese Studie befasst sich weder gesamthaft mit dem Stand der Inklusion von Menschen mit Behinderung in der Schweizer Gesellschaft noch mit einer Bewertung des Stands der Umsetzung der UN-BRK als solche, sondern wurde fokussiert auf die Advocacy-Arbeit zum Thema Inklusion und gesellschaftlicher Teilhabe von Menschen mit Behinderung im Rahmen der Durchführung der WWG29 in Auftrag gegeben.

Schon im Vorfeld des Studienauftrags wurde die Kampagne auf drei Kernthemen eingeschränkt:

- **Behinderung im Bereich Sport**
- **Behinderung im Bereich Arbeit & Beschäftigung**
- **Behinderung im Bereich Wohnen & öffentlicher Raum**

Die thematische Eingrenzung basiert auf vorbereitenden Gesprächen mit dem auftraggebenden Verein «World Winter Games 2029» und dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB).

Folgende Themen wurden ausgeschlossen:

- **Zugang zu Bildung von MmB** – Es ist unbestritten, dass MmB einen erschwerten Zugang zu Bildung haben, das zeigen die statistischen Daten.¹ Die Thematik Bildung ist jedoch in einem hohen Masse abhängig von der Art der Behinderung und deshalb auch eine sehr spezifisch anzugehende Fragestellung. Für eine auf gesamtgesellschaftliche Fragestellungen zielende Öffentlichkeitskampagne ist die Thematik, auch unter Berücksichtigung der föderal sehr unterschiedlichen Bildungssysteme der Schweiz, schwierig zu präzisieren. Die Thematik ist aber sehr wohl präsent in der Frage nach der Kompetenzbildung von MmB bezüglich ihrer Rechte und zum sozialen Umgang im neuen, inklusiven Umfeld, was im Bereich Wohnen und Arbeitsmarkt, gemäss den befragten Fachpersonen, ein – wenn nicht der – entscheidende Erfolgsfaktor für Inklusion ist.
- **Verbale, physische und sexualisierte Gewalt gegen MmB** – Dieser Thematik geht eine wissenschaftliche Analyse im Auftrag des EBGB zu Handen eines bundesrätlichen Berichts Ende 2022² nach, die aktuell läuft. Die WWG29-Grundlagenstudie greift hier den zu erwartenden Erkenntnissen nicht vor. Evtuell müsste die Kampagne das Thema zu einem späteren Zeitpunkt auf Basis dieser neuen Daten noch aufnehmen.
- **Geschlechterspezifische Fragen von Behinderung:** Obwohl Statistiken durchaus auf einen signifikanten Einfluss des Geschlechts auf verschiedenen Aspekt einer Behinderung hindeuten, geht diese Grundlagenstudie nicht vertieft auf die Genderthematik ein, da sie zusätzliche Segmentierung und auch den Einbezug kultureller Aspekte fordern würde.
- **Sexualität / Paarbeziehung:** Für die Studienverfassenden zeigte sich dieses für die Frage der Würde und Selbstbestimmung des Menschen zentrale Thema bei der Recherchearbeit als weisser Fleck in der Forschung und der Kommunikation rund um die Inklusion von MmB. Ohne in dieser Studie näher darauf einzugehen, weisen die Verfassenden darauf hin, dass die Enttabuisierung des Themenfelds rund um das Leben der eigenen Sexualität von MmB evtl. ein wichtiger Aspekt in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit der Behinderung von Menschen mit Behinderung in ihrer Wahlfreiheit darstellen könnte.³

¹ Letzte Daten Schweiz: BFS – Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC 2019).

² BFS – Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC 2019); Anteil von Menschen mit Beeinträchtigungen in verschiedenen Bevölkerungsgruppen.

³ Siehe hierzu auch Ortland 2020.

Methodik

Die Studie wurde in drei Arbeitsphasen erarbeitet:

1. In der Desktop-Recherche wurden für die drei Fokusbereiche die Grundlagen zusammengestellt, zugängliche Informationen gesammelt, statistische Rahmenwerte zusammengestellt und die gesetzlichen Rahmenbedingungen zusammengefasst.
2. In der zweiten Phase wurden die wichtigsten Forderungen pro Fokusbereich, die sich aus der Recherche ergaben, mit 15 Fachpersonen aus den verschiedenen Bereichen gespiegelt⁴. Da die Zielgruppe der vorliegenden Studie bereits umfassend über das Thema MmB informiert ist, stellen die Interviews ein zentrales Element der Studie dar.
3. Als Drittes wurden übergeordnete und pro Bereich konkrete Empfehlungen für die Schwerpunktsetzung der Advocacy-Kampagne zu den WWG29 formuliert. Diese werden ergänzt mit einer Übersicht über die relevanten Akteur:innen, mit spezifischen Informationen zur Organisation und ihrem Angebot. Das Dokument funktioniert über eine Schlagwortsuche und ist als ausbaubares Arbeitsinstrument während der Kampagne gedacht.

Liste der interviewten Fachpersonen

- 1) Jill Aeschlimann, Themen- und Projektverantwortliche in sieme Schweiz / Suisse
- 2) Helena Bigler, Leiterin Reisen und Sport Procap
- 3) Urs Germann, Wissenschaftlicher Mitarbeiter – Behindertenpolitik, EBGB
- 4) Felicitas Huggenberger, Direktorin Pro Infirmis
- 5) Annette Kahlen, Leiterin Ilgenpark
- 6) Caroline Hess-Klein, Leiterin Abteilung Gleichstellung, Stv. Geschäftsleiterin Inclusion Handicap
- 7) Stefan Leutwyler, Sportpolitik und Ressourcen, BASPO
- 8) Anja Reichenbach, Fachmitarbeiterin Projekte Behindertenkonferenz Kanton Zürich BKZ

⁴ Die Leitfragen der Befragung finden sich in Anhang IV. Das Interview mit Stefan Leutwyler konnte in Folge hohen Arbeitsaufkommens leider nicht durchgeführt werden. Herr Leutwyler steht aber grundsätzlich gerne zur Verfügung. Das SECO wollte von einem Interview nach Einsicht in den Interviewleitfaden absehen, da es schwierig sei, die Fragen zu beantworten und gewisse Personen bereits ferienabwesend seien, so Sabina Schmidlin, Leiterin nationale IIZ-Fachstelle, SECO, Ressort Querschnittleistungen TCQL.

- 9) Anna Pestalozzi, Stv. Leiterin Sozialpolitik, Procap
- 10) Peter Saxenhofer, Geschäftsführer INSOS
- 11) Thomas Schuler, Fachbereichsleiter Behindertenpolitik, SODK
- 12) Daniel Seeholzer, Betriebsleiter Eingliederungsstätte Baselland ESB
- 13) Jonas Staub, Geschäftsleiter Blindspot, Pilotprojekt Inklusives Wohnen
- 14) Corinne Zbären-Lutz, Stv. Geschäftsfeldleiterin IV, BSV

Den Interviewpartner:innen sei an dieser Stelle herzlich gedankt für die aufschlussreichen Gespräche und die Zeit, die sie sich dafür genommen haben! Es ist sehr erfreulich, dass sich alle der befragten zivilgesellschaftlichen Behindertenorganisationen bereiterklärt haben, sich in geeigneter Form an der Advocacy-Kampagne zu beteiligen. Erwähnt werden soll schliesslich, dass zwei der Interviewpartner:innen selber eine Behinderung haben.

Definition von MmB

Je nach rechtlichem Instrument wird der Begriff MmB unterschiedlich definiert. Wir gehen im Anhang I detailliert auf die verschiedenen Definitionen ein. In der vorliegenden Arbeit stützen wir uns für die Definition von MmB einerseits auf das ICF-Modell der WHO und andererseits auf das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) der Schweiz. Menschen mit Behinderungen definieren wir als Personen, die aufgrund einer physischen oder psychischen Behinderung oder eines dauerhaften Gesundheitsproblems im Alltagsleben und/oder im gesellschaftlichen Leben – zum Beispiel bei der politischen Teilhabe – eingeschränkt sind.⁵ Dieser Definition liegt das soziologische Verständnis von Behinderungen zugrunde, da es im Gegensatz zum medizinischen Verständnis, die Lebensumstände von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt. Das heisst, Behinderungen werden als Produkt, welches in der Interaktion von Personen mit Behinderungen, ihrer Umwelt und der Gesellschaft entstehen, gesehen.⁶

⁵ BFS 2019; WHO 2005.

⁶ Williams & Busby 2000.

Whitepaper Advocacy-Kampagne 2024 – 2029

Anstelle einer Zusammenfassung stellt dieses Kapitel im Sinne einer Synthese die zentralen Empfehlungen für die Advocacy-Kampagne vor sowie eine Übersicht der Kernaussagen aus den Interviews.

Übergeordnete Empfehlungen für die Advocacy-Kampagne

Die zu Verfügung stehenden Informationen und die Interviews mit den Fachpersonen haben eine Vielzahl von, teilweise sehr unterschiedlichen, Unterzielgruppen des Themas Inklusion von MmB und damit verbunden, eine grosse Zahl von «Einzelschauplätzen» des Themas Inklusion aufgezeigt. Übergeordnete Kampagnen, wie die Mehrjahresprogramme der Arbeitsgruppe Behindertenpolitik (AG BePo), müssen sich auf den Versuch der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen und der Darstellung gelungener Einzelprojekte beschränken.

Die Umsetzung der Forderungen der UN-BRK ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nicht an den Staat delegiert werden kann. Eine Advocacy-Kampagne im Rahmen einer grossen, internationalen Sportveranstaltung sollte diese Perspektive einer gesellschaftlichen Verantwortung inkl. der Wirtschaft ins Zentrum rücken.

Dazu vier übergeordnete Empfehlungen für die Advocacy-Kampagne:

Empfehlung 1

Verbindendes schaffen, nicht im Föderalismus und in Themensilos versinken

Die Interviews zeigen, dass vieles, was heute die Umsetzung der UN-BRK blockiert, strukturbedingt ist: Transfer- und Zuständigkeitsprobleme an den Übergängen von Bund, Kanton und Gemeinde, die parallele Bearbeitung des Themas in den Silos Soziales, Gesundheit, Volkswirtschaft, Sport und Wirtschaft ohne transdisziplinäre Steuerung u.ä.

Die Kampagne sollte die übergeordnete Vision einer inklusiven Gesellschaft nicht verlassen und eher den Aufbau von gesellschaftlichem Bewusstsein als die konkrete Detaillösung zu ihrem Kernthema machen.

Detaillösungen in spezifischen Fragen, wie z.B. die Forderung nach der Anerkennung von «einfache/leichte Sprache» als Kommunikationssprache (nicht nur Amtssprache) sollte zusammen mit bedeutenden Allianzpartnern verfolgt werden.

Empfehlung 2

Inklusion als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Die Formulierungen von Schweizer Behindertengesetzen oder der UN-BRK sind nicht wertfrei. Zwei Definitionen nehmen die Gesellschaft gezielt aus der Verantwortung.

- Die in der Schweiz dominante Definition von „Behinderung“, wie sie die nationale Gesetzgebung und die Versicherungsnormen prägt, gehen von einer medizinischen

Definition aus, die das Problem auf das behinderte, nicht genügende (invalide) Individuum projiziert, nicht auf eine Behinderung, die durch die Ansprüche und mangelnden Anpassungsbereitschaft der Gesellschaft erst entsteht.

- Zum anderen sind die Menschenrechtskonventionen (EMRK, KRK etc.) im Rahmen eines westlichen, wirtschaftsliberalen Kontextes formuliert worden. In dieser Logik ist es in erster Linie der Staat, der die Forderungen dieser Konvention gewährleisten muss, nicht die Gesellschaft oder gar die Wirtschaft.

Es ist davon auszugehen, dass es sich bei den Zielen der UN-BRK um Kollektivziele handelt, deren Erreichung das Engagement aller drei Sektoren – des 1. (Staat), des 2. (Privatwirtschaft) und 3. Sektors (Zivilgesellschaft) – voraussetzt. Diese Kampagne im Rahmen eines grossen gesellschaftlichen Anlasses hat die Chance, alle drei Sektoren anzusprechen und einzubinden. Darauf sollte die Kampagne – im Gegensatz zu den Forderungen des Schattenberichts, der im Wesentlichen an den Staat adressiert ist – einen besonderen Schwerpunkt legen.

Empfehlung 3

Angehen der Doppelstruktur in allen drei Bereichen

Unabhängig von verbrieften Rechten in der Bundesverfassung, der Ratifizierung der UN-BRK und den Bekenntnissen zur Inklusion durch Politik und Institutionen ist die Spaltung der Gesellschaft in einen validen und einen invaliden Teil gesetzlich und strukturell tief verwurzelt. In allen drei Fokusthemen Sport, Wohnen und Arbeit gibt es einen 1. und einen 2. Markt, mit anderen Gesetzen, Finanzierungsmodellen und Akteur:innen. In allen drei Bereichen wird diese Trennung damit legitimiert, dass «invalide» Menschen im jeweiligen 1. Markt (freier Wohnungsmarkt, 1. Arbeitsmarkt, Freizeitsport) nicht bestehen können und man sie deshalb davor schützen muss. Damit einher geht eine durchgehende Unterbewertung des Beitrags und der Leistung, die MmB in allen drei 1. Märkten leisten.

Die Unterteilung der Bereiche Wohnen, Arbeit und Sport in zwei getrennte Welten hat beide Seiten mit wenig Erfahrung im Zusammenleben zurückgelassen. Dieses Zusammenleben muss erst erlernt werden.

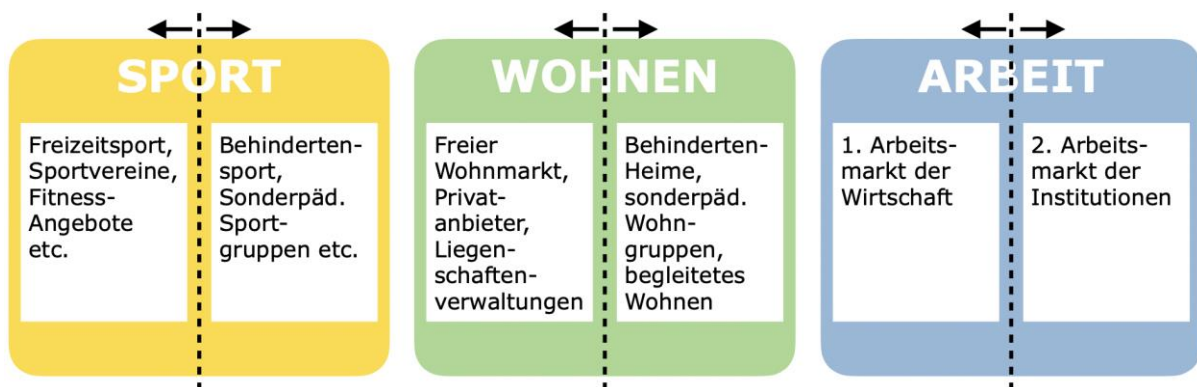


Abb. 1: Institutionalisierte Teilung der Bereiche Sport, Wohnen und Arbeit

Die Kampagne wird vermutlich nicht darum herumkommen, diese strukturelle Segregierung zu benennen und klar Position gegen die Hauptträger dieser Segregierung Position zu beziehen. Dies wird der Kampagne nicht nur Freunde bringen. Eine geschickte Allianzenbildung ist aus unserer Sicht entscheidend für den Erfolg.

Empfehlung 4 **Zielgruppen präzisieren**

Der Begriff der "Behinderung" wird sehr unterschiedlich gefasst. Dementsprechend ist die Datengrundlage für die Kampagne eher schwammig. Hier sind z.B. auch die Menschen mit Altersgebrechen inkludiert, so dass eine Aussage wie: "1.8 Mio. Personen in der Schweiz haben eine Behinderung" problematisch und angreifbar ist.

Für die spezifischen Themen wie ein inklusiver Wohn- oder Arbeitsmarkt müssen Referenzzahlen erst definiert werden. Die Kampagne sollte deshalb für jedes Thema und jede Forderung festlegen, für wen sie in einer Fragestellung anwaltschaftlich eintritt. Dies auch, damit MmB nicht zu einer homogenen Gruppe pauschalisiert werden.

Konkrete Vorschläge

Nachstehend konkrete Empfehlungen für Forderungen, welche die Advocacy-Kampagne aufnehmen könnte. Dabei haben die Verfasser:innen Relevanz der Themen mit zeitlicher Machbarkeit abgewogen und eine Priorisierung i.S. einer Diskussionsgrundlage vorgenommen.

Allgemeine Vorschläge

Vorschlag 1	Wahlfreiheit
Inhalt:	Gesellschaftliche Inklusion ist kein Muss. Jeder Mensch soll jedoch die Wahlmöglichkeit haben, darüber zu entscheiden, ob er am gesellschaftlichen Leben teilnehmen will oder nicht.
Forderungen:	> Jeder Mensch ab 18 Jahren kann selbst entscheiden, ob und wie weit er am gesellschaftlichen Leben teilhaben möchte. > Die Sprache ist so anzupassen, dass die Wahlfreiheit nicht durch die fehlende Verständlichkeit eingeschränkt wird.
Mögl. Allianzen:	SRG SSR, Economiesuisse, HEV Schweiz, Pro Infirmis, Aktionstage Behindertenrechte

Vorschlag 2	Chancengerechtigkeit
Inhalt:	Es gilt, zwischen Chancengleichheit und Chancengerechtigkeit zu unterscheiden. Chancengleichheit gibt jedem den gleichen Zugang, unabhängig von seinen Grundvoraussetzungen. Chancengerechtigkeit versucht, diese unterschiedlichen Grundvoraussetzungen auszugleichen.

- Forderungen: > MmB werden im Rahmen von Chancengerechtigkeit gezielt so unterstützt, dass sie im Zugang zur Gesellschaft die gleichen Chancen haben wie Menschen ohne Einschränkungen (Nachteilsausgleich).
- > Die Prozesse zur Beantragung nachteilsausgleichender Massnahmen sind so zu gestalten, dass sie möglichst selbständig und unkompliziert zu bewältigen sind.
- Mögl. Allianzen: Aktionstage Behindertenrechte, ARTISET, Jacobs-Foundation, SODK, Wohnbaugenossenschaften

Vorschlag 3 Behinderung durch die Gesellschaft

- Inhalt: Menschen haben unterschiedliche Fähigkeiten und Voraussetzungen. Diese als solche sind noch keine Behinderung. Behinderung entsteht, wenn Gesellschaft und Umwelt Leistungen und Fähigkeiten fordern und voraussetzen, die ein Mensch mit seinen Möglichkeiten nicht erfüllen kann.
- Forderungen: > Die Gesellschaft sieht Behinderung nicht primär als medizinisches Defizit, sondern als Produkt, welches in der Interaktion von MmB mit ihrer Umwelt und der Gesellschaft entsteht.
- > Bei Barrierefreiheit geht es immer auch um soziale Barrierefreiheit, der Begriff darf nicht auf eine technische Lösung reduziert werden.
- Mögl. Allianzen: EBGB, Landeskirchen, Medienpartnerschaften, Glückskette, Gewerkschaften

Agenda im Bereich Behinderung bei Sport & Bewegung

Vorschlag 4 Abbau von segregierenden Strukturen im Sport

- Inhalt: Die Schweiz hat zwei parallele Sportsysteme, eins für Menschen ohne Behinderung und ein zweites, separiertes für MmB. Das Behinderten-Sport-System verhindert, dass sich die Anbietenden von Sport für MoB mit der Frage überhaupt auseinandersetzen müssen. Dies ist für die gesellschaftliche Teilhabe ein grosses Handicap.
- Forderungen: > Alle grossen Sportverbände bemühen sich, auch MmB die Teilnahme an ihrem Sport zu ermöglichen und Berührungspunkte abzubauen.
- > Vereine, die auch für MmB offen sein wollen, werden bei den dafür notwendigen Anpassungen mit Wissen und Ressourcen unterstützt.
- > Qualifikations- und Finanzierungsmodelle, die die Segregation fördern, werden angepasst.
- Mögl. Allianzen: BASPO, BSV, Sportverbände und -vereine, im Sport tätige Behindertenorganisationen, Sportartikelhersteller:innen, Schweizerischer Gemeindeverband, Veranstalter:innen von Sportanlässen, SRG SSR

Agenda im Bereich Arbeit & Beschäftigung

Vorschlag 5 Schaffung eines einzigen, inklusiven Arbeitsmarkts

Inhalt: Selbständige Arbeit und das dazugehörige selbst erarbeitete Einkommen ist in der Schweiz ein zentrales Element der Anerkennung als selbständiges Individuum. Dies kann weder durch Versicherungsbeiträge noch durch Renten ersetzt werden.

Die Schweiz kennt jedoch zwei Arbeitsmärkte, den 1., eigentlichen Arbeitsmarkt und einen 2., geschützten Arbeitsmarkt, der im Wesentlichen von den Sozialversicherungen getragen wird. Arbeitsplätze wurden vom 1. in den 2. Arbeitsmarkt verschoben, die Durchgängigkeit vom 2. zum 1. Markt wird strukturell erschwert.

Forderungen:

- > Die Schweiz macht einen Effort hin zu einem inklusiven Arbeitsmarkt, in dem Leute mit zusätzlichen Bedürfnissen die notwendige Unterstützung erhalten.
- > Der Wert der Begegnung und Zusammenarbeit von MmB und solchen ohne Behinderungen wird erkannt und geschätzt. Entsprechende Erfolgsgeschichten werden sichtbar gemacht.

Mögl. Allianzen: SAV, SBG, SECO, INSOS, SGG, Schweizerischer Bauernverband

Vorschlag 6 Engagement der Privatwirtschaft

Inhalt: Wirtschaftsunternehmen stellen MmB meist nur an, wenn sie dafür von der IV entschädigt wird. Oder sie outsourcen ihre einfachen Arbeiten an Behindertenwerkstätten.

Forderungen:

- > Die Privatwirtschaft schafft vermehrt einfache Arbeitsplätze, für die sie auch aufkommt. Bis 2029 entstehen mindestens 2029 zusätzliche solche Arbeitsplätze.
- > Führungskräfte und Belegschaft werden darauf vorbereitet, mit MmB zusammenzuarbeiten.

Mögl. Allianzen: Grosse Wirtschaftsunternehmen, Pro Mente Sana, Compasso, Branchenverbände, internationale Wirtschaftsunternehmen (sind schon weiter, befassen sich mit Inklusion), Aktionstage Behindertenrechte

Agenda im Bereich Behinderung beim Wohnen und im öffentlichen Raum

Vorschlag 7 Zusammenleben lernen

Inhalt: Das Zusammenleben in einem offenen Umfeld fordert von beiden Seiten Verständnis und Kenntnisse der Normen und der Limitationen der Interaktion.

- Forderungen:
- > Den Beteiligten werden Bildungsformate angeboten, um soziale Barrieren zu überwinden. Den Kommunikationsbarrieren wird besondere Aufmerksamkeit entgegengebracht.
 - > Beteiligte und deren Umfeld nutzen Fehler und Misserfolge, um daraus zu lernen. Versuche werden nicht abgebrochen, sobald ein Problem auftaucht. Es braucht eine Fehlertoleranz, der Prozess ist ergebnisoffen und darf es auch sein.
 - > Nicht nur das Wohnumfeld, sondern auch die Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raumes ist Teil eines Testfelds des funktionierenden Zusammenlebens, auf das man vorbereitet wird.
- Mögl. Allianzen: ARTISET, Aktionstage Behindertenrechte, Wohnbaugenossenschaften, Schweizerischer Gemeindeverband, Schweizerischer Städteverband

Vorschlag 8 Breite Unterstützung von neuen, innovativen Wohnformen

- Inhalt: Die Frage nach inklusivem Wohnen und Zusammenleben umfasst nicht nur die Angebote an MmB. Alleine Wohnen lernen und auch im Alter alleine Wohnen können ist eine Aufgabe für alle. Es geht weniger um die Frage der Inklusion als allgemein um «independent living».
- Forderung:
- > Unabhängiges Wohnen für Menschen mit unterschiedlichen Bedürfnissen und in unterschiedlichen Lebensabschnitten ist ein bewusst thematisiertes Ziel der Gesellschaft. Der Dialog darüber ist bedeutend.
 - > Gesellschaftlich und wirtschaftlich wird vermehrt in ein breites Angebot von Wohnmöglichkeiten und Wohnformen investiert, innovative Modelle sind Teil neuer Wohnplanungen
 - > Institutionalisierte Wohnformen werden abgebaut.
- Mögl. Allianzen: ETH, EPFL, SIA, HEV

Empfehlung der Ebenen der Advocacy-Arbeit

Advocacy-Arbeit kann auf verschiedenen Ebenen geleistet werden. Nicht für jede Forderung aus den Agendapunkten 1 - 9 ist es sinnvoll, sie auf jeder der sechs Ebenen zu stellen.

	1 - Selbst entscheiden	1 - Leichte Sprache	2 - Nachteilsausgleich	2 - Einfache Prozesse	3 - Gesellschaftl. Behinderung	3 - Soziale Barrieren	4 - Offene Sportverbände	4 - Unterstützung Vereine	4 - Finanzierung anpassen	5 - Inklusiver Arbeitsmarkt	5 - Zusammenarbeit	6 - Arbeitsplätze schaffen	6 - Vorbereitung Betriebe	7 - Zusammen befähigen	7 - Kommunikations Barrieren	7 - Fehler erlauben	7 - Nutzen des Sozialraums	8 - Unabhängiges Wohnen	8 - Innovatives Wohnen
Öffentlichkeitsarbeit																			
Legislative / Parlamente																			
Exekutive / Ausführende Ämter																			
Judikative /Anwendung Gesetze																			
Wirtschaft																			
NPO-Institutionen																			

Abb. 2: Vorschlag Ebenen der Advocacyarbeit 2024-2029

Interpretation

- Eine Advocacy-Arbeit im Rahmen einer Grossveranstaltung wird viele Ziele verfolgen, die im Bereich Sensibilisierung anzusiedeln sind. Wesentliche Ziele können durch eine Änderung der Wahrnehmung in der Bevölkerung erreicht werden. Eine Sportveranstaltung wie die WWG 2029 sind dafür ein wunderbarer Aufhänger.
- Neben der Öffentlichkeitsarbeit ist für viele der hier vorgeschlagenen Ziele und Forderungen die Einbindung der Wirtschaft ein entscheidender Faktor. Da er weniger eng in gesetzlichen Bestimmungen gebunden ist, sind hier auch die grössten Fortschritte zu erwarten.
- Der Nonprofit-Bereich spielt bei den übergeordneten Themen und in den Bereichen Arbeit und Wohnen demgegenüber eine weniger wichtige Rolle, da seine Arbeit ganz wesentlich durch die politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen bestimmt wird. Der 1. und der 3. Sektor sind hier in einem intensiven Aushandlungsprozess um Rahmenbedingungen und Abrechnungsmodelle, mit dem die Kampagne aber nur sehr beschränkt zu tun hat / zu tun haben sollte.

Kernaussagen aus den Interviews

Für die vorliegende Studie wurden die wichtigsten Forderungen innerhalb der drei Fokusbereiche Sport, Arbeit und Wohnen zusammengestellt. Sie stammen entweder vom UN-Ausschuss (März 2022), aus der UN-BRK (2006), aus dem aktualisierten Schattenbericht (2022) oder aus dem ersten Schattenbericht (2017) und wurden von den Autor:innen präzisiert und priorisiert. In den Kapiteln D, E und F wird spezifisch auf diese Forderungen eingegangen.

Die Forderungen bildeten einen Leitfaden für die Interviews mit zentralen Fachpersonen. Wir wollten von ihnen wissen, welche der Forderungen sie als besonders relevant und auch in nützlicher Frist machbar einschätzen. Nachstehende Grafik fasst die Interviews zusammen.

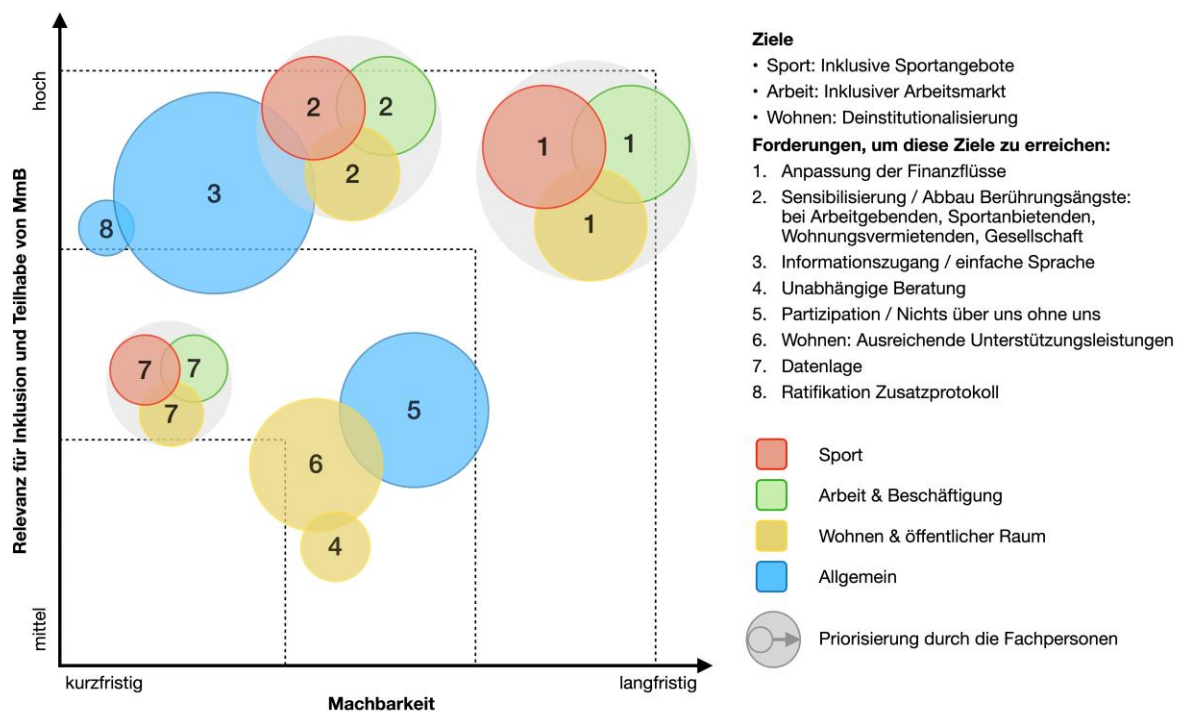


Abb. 3: Interviews mit Fachpersonen – Zusammenzug der wichtigsten Aussagen

Interpretation

- Auffallend ist die Betonung der Bereiche Sensibilisierung & Einfache Sprache. Beide «Seiten» seien schlecht vorbereitet für Inklusion und Teilhabe. Die Schaffung eines gemeinsamen Verständnis und die Befähigung bei Sprache, Recht, Zusammenleben, Arbeit etc. wird zum Kernelement der Aussagen.
- Stark und wiederholt wird geäußert, dass für die ganze Entwicklung die Finanzierungsmodelle entscheidend sind. Im Bereich Wohnen/Zusammenleben wird der Wechsel von Objekt- zu Subjektfinanzierung praktisch unisono als Muss angesehen. Im Bereich Arbeitsmarkt sind es Rentenstrukturen, die als hindernd genannt werden. Im Sport sind es die Abgeltungsmodelle, die segregierende Strukturen zementieren.

- Nach dem Motto „Nichts über uns ohne uns“ erachten die Fachpersonen die Partizipation als Grundlage für die Umsetzung der UN-BRK. Partizipation darf dabei nicht als Teilprojekt erachtet werden, sondern als Querschnittsaufgabe. In dieselbe Richtung geht auch die Forderung nach einer ausreichenden statistischen Datenlage. Diese wird als Voraussetzung für die Umsetzung der UN-BRK erachtet.
- Die Ratifizierung des Zusatzprotokolls der UN-BRK erachten die meisten Fachpersonen als wichtig, konsequent und auch in nützlicher Frist umsetzbar.⁷

⁷ Corinne Zbären-Lutz, Stv. Geschäftsfeldleiterin IV beim BSV, bezweifelt allerdings, dass diese Forderung eine politische Mehrheit findet. Die Position des Bundesrats sei es, die UN-BRK in die nationale Gesetzgebung mit den dort geregelten Rechtswegen zu überführen und keine neuen Rechtswegen zu öffnen.

A. Gesetzliche Rahmenbedingungen und Entwicklungen

Da der gesetzliche Rahmen und die laufenden politischen Diskussionen für jede Advocacy-Kampagne zentral sind, vermittelt dieses Kapitel einen Überblick über bestehende Übereinkommen, Gesetze und Verordnungen im Bereich der Inklusion von Menschen mit Behinderung (InkMmB).

Folgende Fragenstellungen werden dabei adressiert:

- Wie sieht die legislative Situation auf internationaler, nationaler und kantonaler Ebene aus?
- In welchen Themenbereichen liegt zurzeit der Schwerpunkt der laufenden und geplanten Initiativen?
- Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen stärken bzw. hemmen jedes dieser Themen auf nationaler und kantonaler Ebene?

1. Bestehende Übereinkommen, Gesetzestexte und Verordnungen

International

- *Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung* (**Behindertenrechtskonvention** – BRK, Ratifiziert: 15. April 2014, Inkrafttreten: 15. Mai 2014)

Entstehungsprozess

Die BRK wurde zwischen 2002 und 2006 verhandelt. In diesem Prozess spielten Behindertenorganisationen eine wichtige Rolle und wurden aktiv miteinbezogen. Von der UNO-Generalversammlung am 13. Dezember 2006 verabschiedet, trat die BRK für die Schweiz am 15. Mai 2014 in Kraft.

Inhalt

Die BRK fusst auf den grundlegenden Prinzipien der Menschenrechte, insbesondere der Gleichberechtigung, der Chancengleichheit und der Nichtdiskriminierung. Sie bekräftigt diese Prinzipien im Bereich der Menschen mit Behinderung und fokussiert dabei insbesondere die Themenfelder Rechtsgleichheit (Artikel 5 und 12), Freiheit und Sicherheit (Artikel 14 bis 21), Achtung der Privatsphäre (Artikel 22 und 23), Bildung (Artikel 24), Gesundheit (Artikel 25), Teilhabe im Arbeitsmarkt, dem politischen und öffentlichen Leben sowie Kultur und Sport (Artikel 27 bis 30).

Gemäss Artikel 35(1) BRK verpflichtet sich jeder Vertragsstaat zwei Jahre nach Inkrafttreten, und danach im Vierjahresrhythmus, einen Bericht zur Umsetzung der Konvention vorzulegen (Periodic Review). Einen ersten Bericht veröffentlichte der Bundesrat am 29. Juni 2016. Parallel zum öffentlichen Staatenbericht publizierte die Dachorganisation *Inclusion Handicap* einen Schattenbericht. Im Rahmen des Periodic Review Prozesses beschäftigte sich

der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Ausschuss) mit beiden Dokumenten (*siehe unten*).

Zur Behindertenrechtskonvention existiert ein **fakultatives Zusatzprotokoll**, welches von der Schweiz jedoch nicht ratifiziert worden ist. Das Fakultativprotokoll würde Personen oder Personengruppen die Möglichkeit geben, sich nach Ausschöpfung des schweizerischen Rechtswegs an den UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung zu wenden. Letzterer könnte gegebenenfalls eine nicht-bindende Empfehlung abgeben.

Im Gegensatz zu anderen UN-Menschenrechtskonventionen, wie etwa der Kinderrechtskonvention oder der Frauenrechtskonvention, welche grundsätzlich auch auf MmB anwendbar sind, befasst sich die BRK ganzheitlich mit MmB und ihren Rechten.

National

- **Bundesverfassung**, Art. 8 Abs. 2: Diskriminierungsverbot: «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.»
- Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (**Behindertengleichstellungsgesetz** – BehiG, Annahme: 13. Dezember 2002, Inkrafttreten: 1. Januar 2004)
- Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (**Behindertengleichstellungsverordnung** – BehiV, Beschluss: 19. November 2003, Inkrafttreten: 1. Januar 2004)

Auf nationaler Ebene gibt es neben dem BehiG und der BehiV zahlreiche weitere Gesetze und Verordnungen, welche die Problematik der Situation von Menschen mit Behinderung zumindest teilweise anschneiden (*siehe* Bundesgesetz über die Invalidenversicherung, Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs, Kinder- und Jugendförderungsgesetz, Kulturförderungsgesetz, Fortpflanzungsmedizinengesetz etc.).

Kantonal

Auf kantonaler Ebene haben alle Kantone Bestimmungen zum Schutz von MmB erlassen. Nur eine kleine Minderheit der Kantone hat jedoch ein separates und umfassendes Behindertengleichstellungsgesetz erarbeitet. Folgende Gesetze sind in den letzten Jahren in den Kantonen unter anderem er- oder überarbeitet worden:

- Stadtbasler Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (**Behindertenrechtsgesetz** – BRG, Annahme: 18. September 2019, Inkrafttreten: 1. Januar 2021)

Der Grosse Rat von Basel-Stadt nahm am 18. September 2019 ein Gesetz betreffend die Rechte von Menschen mit Behinderung an. Dies erfolgte im Sinne eines Gegenvorschlags

zur kantonalen Volksinitiative *Für eine kantonale Behindertengleichstellung* (Behindertenrechtsinitiative). Es handelte sich um das erste umfassende kantonale Gesetz, welches nach dem Inkrafttreten der BRK für die Schweiz angenommen wurde.

Bei dem Gesetz handelt es sich um ein Rahmengesetz, welches allgemeine Bestimmungen und materielle Grundsätze regelt. Interessanterweise übernimmt das Basler Gesetz dabei in vielen Bereichen, etwa bei der Definition von Menschen mit Behinderungen, eins zu eins die Formulierungen der BRK.

- Zürcher Gesetz über den selbstbestimmten Leistungsbezug durch Menschen mit Behinderung (Selbstbestimmungsgesetz – SLBG, Annahme: 8. April 2021)

Das Gesetz wurde basierend auf einem Bericht der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) unter Einbezug der Zivilgesellschaft ausgearbeitet. Die Führung übernahm dabei das kantonale Sozialamt.

Das neue Gesetz steht komplett im Lichte des Systemwechsels von Objektfinanzierung hin zu Subjektfinanzierung. Es handelt sich um ein technisches Gesetz welches primär die Finanzierung von Leistungen für Menschen mit Behinderungen regelt. Dabei geht das Gesetz in Etappen vor, um die Voraussetzungen für seine vollständige Umsetzung zu schaffen. Dies wurde aufgrund der ZHAW-Studie vom 19. Juni 2020 so beschlossen.⁸

- St. Galler Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (BehG, Annahme: 7. August 2012, Inkrafttreten: 1. Januar 2013)

Das ursprüngliche St. Galler Gesetz trat vor der schweizerischen Ratifikation des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung in Kraft. Im Januar 2022 erteilte die St. Galler Regierung einen Projektauftrag zu einer Revision des Gesetzes. Im Zentrum der Revision soll dabei insbesondere eine Neustrukturierung des Finanzierungssystems stehen. Auch hier soll ein Schritt hin zur Subjektfinanzierung erfolgen. Ein zweiter Schwerpunkt soll auf der rechtlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und somit einer Umsetzung der UN-BRK liegen. Drittens soll im Hinblick auf die Revision geklärt werden, ob die familienergänzende Betreuung von kleinen Kindern mit Behinderung den aktuellen Bedürfnissen entspricht. Bei der Ausarbeitung der Revision sollen insbesondere Betroffene, Einrichtungen für Menschen mit Behinderung sowie Behindertenorganisationen miteinbezogen werden.⁹

- Walliser Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen (GRIMB, Angenommen: 31. Januar 1991, Inkrafttreten Teilrevision: 1. Januar 2022)

Das Walliser Gesetz trat bereits vor mehr als 30 Jahren in Kraft, wurde jedoch 2021 stark revidiert. Dabei wurden insbesondere auch Elemente aus der BRK aufgenommen, so etwa die darin enthaltene Definition von Menschen mit Behinderung.

⁸

⁹ https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2022/01/kantonales-behindertengesetz-wird-ueberarbeitet.html

Das Gesetz fokussiert auf Erziehung und schulischer Ausbildung sowie beruflicher, gesellschaftlicher und kultureller Inklusion und regelt finanzielle Aspekte und Rechtsansprüche.

- Neuenburger Loi sur l'inclusion et sur l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIncA, Annahme: 2. November 2021, Inkrafttreten: 1. Januar 2022)

Auch dieses Gesetz wurde vor dem Hintergrund der schweizerischen Ratifikation der BRK erarbeitet. Auf kantonaler Ebene wurde insbesondere das Nichtvorhandensein einer Rechtsbasis zur Gleichberechtigung von Personen mit Behinderung festgestellt.¹⁰ Das Gesetz geht sehr weit und legt bei der Definition einer Behinderung, noch stärker als die BRK, einen Schwerpunkt auf die gesellschaftlichen Umstände. Sie definiert eine Behinderung als das Resultat von «jeglichen sozialen oder umweltbedingten Barrieren, auf die eine Person mit einer Behinderung stösst».¹¹

Das Neuenburger Gesetz strebt einen Paradigmenwechsel, weg von der Idee der «invalidité» hin zu einem Verständnis von Personen mit Behinderungen als Bürger unter vielen, an.¹² Ein ganzheitlicher Ansatz soll die Umsetzung der InkMmB sicherstellen. Insbesondere werden auch neue, innovative Instrumente geschaffen. Unter anderem wird ein Inklusionsbeauftragter ernannt sowie eine Inklusionskommission und eine Beschwerdeinstanz geschaffen.

Fazit

An diesen Beispielen lässt sich aufzeigen, dass auf kantonaler Ebene sehr unterschiedliche Akteur:innen entscheidend zur Ausarbeitung der Rechtstexte beigetragen haben. So basiert das Zürcher *Selbstbestimmungsgesetz* primär auf einer umfassenden akademischen Studie. Im Fall des Basler Behindertenrechtsgesetzes wiederum stand eine kantonale Volksinitiative am Ursprung des Gesetzes. Bei der Revision der St. Galler und Walliser Gesetze gab der Gesetzgeber einen wichtigen Anstoss zur Überarbeitung. Die kantonalen Gesetze legen verschiedene Schwerpunkte. Im Falle des Neuenburger Gesetzes soll Steuerung und Fortschritt primär durch Schaffung geeigneter staatlicher Aufsichtsinstitutionen erreicht werden, während man im Kanton Zürich auf die Steuerung mittels eigenverantwortlicher Subjektfinanzierung setzt. In weiteren Kantonen stehen Gesetzesanpassungen aktuell zumindest zur Disposition. Die gesetzliche Situation ist generell uneinheitlich und eine interkantonale Koordination scheint nur relativ begrenzt. In bestimmten Bereichen findet eine solche Koordination jedoch bereits statt. So etwa beim barrierefreien Lernen, bei dem die Interkantonale Lehrmittelzentrale Lehrmittel für Sehbehinderte und Blinde zuständig für die Koordination zwischen den einzelnen Kantonen ist.¹³ Die Frage nach der Rolle des Föderalismus stellt sich in diesem Kontext.

¹⁰ https://www.ne.ch/medias/Documents/21/02/20210226_PresentationLincA.pdf.

¹¹ LIncA, Artikel 2(b): Au sens de la présente loi, on entend par : « (...) handicap, résulte de toute barrière sociale ou environnementale rencontrée par une personne confrontée à une déficience physique, psychique, sensorielle, mentale ou sociale ».

¹² https://www.ne.ch/medias/Pages/20210226_ProjetLincA.aspx.

¹³ <https://www.ilz.ch/barrierefreies-lernen/>.

2. Der Föderalismus und die schweizerische Behindertenpolitik

Die schweizerische Behindertenpolitik ist sehr vielschichtig und findet sowohl auf verschiedenen Verwaltungsebenen wie auch in unterschiedlichen Themenbereichen statt. Während dem Bund in bestimmten Bereichen wie der Invalidenhilfe oder der Frage der Sozialversicherungen eine zentrale Rolle zukommt, stellen etwa Bildungs- und Wohnfragen oder die Arbeitsintegration primär kantonale Kompetenzen dar. Dabei kommt es sowohl vertikal als auch horizontal zu einem mehr oder weniger intensiven Austausch der verschiedenen Verwaltungseinheiten.

Eine entscheidende Rolle spielt hier die interkantonale Kooperation. So ist die Behindertenpolitik eine der fünf Fachbereiche der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Die 2017 geschaffene Fachkonferenz der kantonalen Beauftragten für Behindertenfragen (FBBF) setzt sich dabei spezifisch mit dem Thema der Behindertenpolitik auseinander. Traditionell waren die kantonalen Sozialdirektionen primär für klassische Behindertenhilfe für Menschen mit hohem Betreuungsbedarf zuständig. Seit einigen Jahren engagierten sich die kantonalen Sozialdirektionen gemäss Thomas Schuler, Leiter des Fachbereichs Behindertenpolitik im GS SODK, immer stärker für die Unterstützung beim Wohnen durch ambulante Assistenz- und Fachleistungen, wie dies in der Vision der SODK zum selbstbestimmten Wohnen von 2021 vorgesehen ist.

Eine grundsätzliche Herausforderung bleibt, dass Fragen der Behindertenpolitik auf kantonalen Ebene ganz unterschiedliche Direktionen betreffen und somit auch die interkantonale Kooperation in ganz verschiedenen Konferenzen stattfindet. Die SODK ist nur für einen kleinen Teil der Themenbereiche direkt zuständig, hat jedoch trotzdem eine Führungsrolle bei der Problematik der Behindertenpolitik übernommen. Zudem gibt es Bereiche der Inklusion von Menschen mit Behinderung, welche gar keiner Konferenz direkt und exklusiv zugeordnet sind, so etwa der Bereich des Sports.

Laut Schuler ist die Einbindung von Gemeinden in die interkantonale Koordination eine weitere Herausforderung. Viele Themenbereiche, etwa das Wohnen, seien auf kommunaler Ebene geregelt und stellten daher zusätzliche Kooperationsherausforderungen dar. Es gäbe zudem einige Städte, die eine Vorreiterrolle einnehmen, jedoch nicht in diesbezügliche national koordinierte Prozesse einbezogen würden.

	Behinderung	Gesundheit	Bildung	Sport	Soziales	Bauliches
Bund Verschiedene Ämter behandeln unterschiedliche Aspekte	BSV	BAG	SBFI	BASPO	EDI	ARE, ASTRA
Interkantonale Konferenzen Fachverbände	VDK, FDK Finanzausgleich	GDK	EDK INSOS	Special Olympics Verbände	SODK	SIA
Kantone Verschiedene Ämter behandeln unterschiedliche Aspekte	Volkswirtschafts-Dep.	Gesundheitsamt	Bildungsdirektion	Kt. Sportämter	Kt. Sozialämter	Volkswirtschafts-Dep.
Kommunen Verschiedene Ämter behandeln unterschiedliche Aspekte	Finanzamt		Schulamt	Kommunale Sportämter, Schule	Kommunale Sozialämter	Bauamt

Abb. 5 4: Horizontale und vertikale Segmentierung des Themas

3. Aktuelle gesetzgeberische Initiativen

National

Ratifizierung des Fakultativprotokolls der BRK

Im Parlament haben sich verschiedene Akteure für eine Ratifizierung des Fakultativprotokolls der BRK eingesetzt. So etwa Nationalrätin Franziska Rot (SP) Ende des Jahres 2019. Der Bundesrat und das Parlament haben eine Motion in diese Richtung jedoch dazumal abgelehnt.¹⁴ Der Bundesrat argumentierte, dass es vor der Beurteilung des Staatenberichts durch den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, an «wesentlichen Grundlagen, um beurteilen zu können, welche Konsequenzen mit einer Ratifizierung des Fakultativprotokolls verbunden sind» fehle.¹⁵ *Inclusion Handicap* lancierte im März 2022 eine Motion an den Bundesrat in welcher dieser ebenfalls aufgefordert wird das BRK-Fakultativprotokoll zu ratifizieren.¹⁶ In diesem Zusammenhang fand am 9. März 2022 eine Aktion auf dem Waisenhausplatz in Bern statt.

Inklusionsinitiative

Ziel der geplanten nationalen «Inklusionsinitiative» ist es, Menschen mit Behinderung finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen, welche über die heutigen Leistungen hinaus eine «bedarfsgerechte Teilhabe am öffentlichen Leben» ermöglicht.¹⁷ Es handelt sich um ein Projekt des Interessenvereins Tatkraft, wobei zurzeit weder Initiativkomitee noch Initiativtext genau bekannt zu sein scheinen. Der Start der Unterschriftensammlung ist für Herbst 2022 geplant.

Caroline Hess-Klein, Leiterin Abteilung Gleichstellung und Stv. Geschäftsleiterin von *Inclusion Handicap*, erwähnte im Interview, dass aller Voraussicht nach Anfang 2023 die Unterschriftensammlung für eine neue Volksinitiative zu den Rechten von MmB anläuft (Dauer: 1,5 Jahre). Initiativ-Komitee sei im Moment kleine Gruppe von Organisationen, in 2-3 Monaten wisse man mehr. Wir gehen davon aus, dass es sich hierbei um die Inklusionsinitiative handelt, werden aber zu gegebener Zeit nachhaken.

Parlamentarische Initiativen im Bereich der IV-Reform

Auf parlamentarischer Ebene wurden im Jahr 2022 zudem verschiedene Initiativen im Bereich der Finanzierung von IV-Leistungen behandelt. So beschäftigte sich während der Frühlingssession 2022 die nationalrätliche Sozialkommission (SGK) mit der Frage der Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich eingeschränkten Personen. In einer Kommissionmotion, initiiert durch Nationalrat Christian Lohr (Mitte), wurde die aktuelle Praxis des BSV in diesem Bereich in Frage gestellt. Auch SVP Nationalrat Hannes Germann stellte in

¹⁴ Die Motion von Franziska Rot wurde von 22 Nationalratsmitgliedern der Sozialdemokratischen Partei mitunterzeichnet, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20194424>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ <https://zurecht.ch/petition>

¹⁷ <https://wecollect.ch/projekte/inklusions-initiative>

einem Vorstoss die von der IV herangezogenen Vergleichslöhne zur Ermittlung des Invalideinkommens für Versicherte in Frage.¹⁸

Kantonal

Behindertenrechtsinitiative (Kanton Basel-Land)

Die Behindertenrechtsinitiative wurde sowohl im Kanton Basel-Stadt wie auch im Kanton Basel-Land lanciert.¹⁹ Im Kanton Basel-Stadt hat die Initiative zum oben erwähnten Behindertengesetz geführt. Im Kanton Basel-Land wurde das entsprechende Gesetz in die Vernehmlassung geschickt. Diese endete am 30. November 2021. Das Gesetz wird voraussichtlich noch im Jahr 2022 verabschiedet.

Stimmrecht für Personen mit Behinderung (Kantone Neuenburg, Wallis, Waadt, Tessin)

Das Stimmvolk des Kantons Genf beschloss am 26. November 2020 eine Einführung des Stimmrechts für MmB.²⁰ Auch andere Kantone, insbesondere Neuenburg, Wallis, die Waadt und das Tessin diskutieren seither ebenfalls über eine Anpassung der Gesetzgebung.

4. Zusammenfassung und Konsequenzen

Auf nationaler und kantonaler Ebene besteht nach wie vor ein legislativer "Flickenteppich" im Bereich der Behindertenpolitik. Ein einheitlicher Ansatz, insbesondere auch bei der Definition und der sprachlichen Abgrenzung von Menschen mit Behinderung, besteht nicht. Auch scheint die nationale Gesetzgebung auf die Frage, ob eine Behinderung aus der körperlichen oder psychischen Besonderheit einer Person alleine stammt, oder ob die Behinderung erst aus dem Zusammenspiel aus Besonderheit und gesellschaftlichen Barrieren entsteht, keine klare Antwort zu geben (*siehe hierzu auch Anhang II*). Hier könnte eine Kampagne zur → Aufklärung des Begriffes von MmB einen wichtigen Schritt leisten.

Eine → Ratifizierung des Fakultativprotokolls der BRK würde einen grossen Schritt vorwärts bedeuten. Die Schweiz müsste sich in Zukunft in Falle einer unzureichenden Umsetzung der Konvention auf internationaler Ebene rechtfertigen. Um diese unangenehme Situation zu vermeiden, würde mit grösster Wahrscheinlichkeit der nationale Druck steigen, die Umsetzung zeitgerecht und proaktiv voranzutreiben. Auch könnte eine → optimierte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen zu einem Mehrwert führen. Der Austausch von *best practice* und allenfalls eine Koordination in bestimmten Bereichen, etwa auch auf legislativer Ebene, scheint in diesem Zusammenhang besonders sinnvoll.

¹⁸ Der Tagesanzeiger, "Skandalöser Zustand": Im Parlament wächst der Druck auf Berset: <https://www.tagesanzeiger.ch/skandaloeser-zustand-im-parlament-waechst-der-druck-auf-ber-set-917450641786>.

¹⁹ <http://behindertengleichstellung.ch>

²⁰ Votation cantonale du 29. Novembre 2020 (GE), Objet 1: « Acceptez-vous la loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (Mise en œuvre de l'article 29 de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées – CDPH) (A 2 00 – 12211), du 27 février 2020? ».

B. Die Umsetzung der BRK durch die Schweiz

1. "Concluding Observations" des UN-Ausschusses, März 2022

Der UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung beschäftigte sich vom 14. bis zum 16. März 2022 mit der Umsetzung der BRK in und durch die Schweiz. Dabei kritisierte der Ausschuss die Umsetzung der BRK in mehreren Bereichen. Neben der Nichtratifizierung des Zusatzprotokolls zur BRK standen folgende Punkte im Zentrum der Konklusionen des Ausschusses:

Die Fehlende Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung

Ein zentraler Punkt in den Beobachtungen des UN-Ausschusses war die Forderung nach einer *"Harmonisierung des rechtlichen und politischen Rahmens zum Thema Behinderung mit der Konvention auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene durch die Integration des Menschenrechtsmodells von Behinderung in die Gesetze (...)"*.²¹

Nichtvorhandensein einer umfassenden Umsetzungsstrategie

In diesem Bereich fordert der Ausschuss die *"Verabschiedung einer umfassenden Behindertenstrategie und eines Aktionsplans zur Umsetzung aller Konventionsrechte auf allen Verwaltungsebenen sowie eine Stärkung der Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Stellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene."*²²

Sprachliche Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen

In der Debatte rund um die Inklusion von Menschen mit Behinderungen spielt der Sprachgebrauch, wie bereits erwähnt, eine entscheidende Rolle. Auch in diesem Bereich wurde die Schweiz vom Ausschuss kritisiert.

Hier fordert der Ausschuss die Schweiz dazu auf, auf *"Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene jegliche abwertende Sprache in Bezug auf Menschen mit Behinderungen aus der Gesetzgebung und der Politik zu streichen und durch eine Terminologie zu ersetzen, die die Würde von Menschen mit Behinderungen respektiert"*.²³

Gleichzeitig thematisierte der Ausschuss auch den erschwerten Zugang zu Informationen für MmB und empfahl, Informationen auch in einfacher Sprache, der Braille-Schrift und Gebärdensprache zugänglich zu machen.²⁴

²¹ UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung, Concluding Observations (13. April, 2022), §8.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung, Concluding Observations (13. April, 2022), §10c.

Ausserdem kritisierte der Ausschuss die Nichtanerkennung der drei schweizerischen Gebärdensprachen als offizielle Amtssprachen und empfahl dies sowohl auf nationaler wie auch kantonaler Ebene zu ändern.²⁵ Auch die Finanzierung der *"Entwicklung, Förderung und Nutzung zugänglicher Kommunikationsformate wie Braille-Schrift, Taubblinden-Dolmetscher, Gebärdensprache, Easy Read, einfache Sprache, Audiobeschreibung, Videotranskription, Untertitel sowie taktile, unterstützende und alternative Kommunikationsmittel"* wurde als ein Schwachpunkt der aktuellen schweizerischen Behindertenpolitik identifiziert.²⁶

Weitere Bereiche

In anderen Bereichen, wie etwa der Barrierefreiheit, dem Schutz vor Gewalt, dem selbstbestimmten Leben oder der Teilnahme am politischen Leben wurde die Schweiz vom Ausschuss ebenfalls zu einem zielgerichteteren Handeln aufgefordert.

Wo diese Punkte die Fokusbereiche dieser Studie, namentlich Sport, Arbeit und Wohnen angehen, wird in den respektiven Unterkapiteln noch näher darauf eingegangen werden.

2. Einordnung

Dass der UN-Ausschuss die Schweiz auf Defizite in der Umsetzung der Konvention hinweist, ist seine Kernaufgabe und daher nicht aussergewöhnlich. Die Erkenntnisse des Ausschusses kamen auch für die Beteiligten wenig überraschend und decken sich in vielen Bereichen mit dem Schattenbericht von *Inclusion Handicap*. Dies bestätigte auch Urs Germann vom EBG.

Laut Thomas Schuler, Leiter des Fachbereichs Behindertenpolitik im GS SODK, ist es für den UN-Ausschuss eine Herausforderung, das schweizerische föderalistische System zu verstehen und als solches wahrzunehmen. Die Kritik in diesem Bereich sei daher auch zu einem gewissen Mass der Natur des Ausschusses geschuldet. Der Ausschuss komme zudem mit der aktuellen Arbeitslast an die Grenzen seiner Kapazitäten, was einen intensiveren Austausch und auch eine konkrete Observation vor Ort verunmöglicht habe. Dies sei bedauerenswert.

Ganz generell gilt es festzuhalten, dass sich der "human rights approach" (menschentlicher Ansatz) auf die Beziehung zwischen Staat und Individuen bezieht. Es stellt sich hier die Frage, ob die Menschenrechte das richtige oder ein genügendes Instrument sind, um sich der Problematik der Inklusion von Menschen mit Behinderung umfassend anzunehmen. Die Menschenrechte, in ihrem heutigen Charakter, sind sehr stark auf Forderungen gegenüber dem Staat ausgerichtet und gehen nur unzureichend auf die sozioökonomischen Beziehungen zwischen Individuen ein. Während der Staat Diskriminierungen verhindern und die Realisierung bestimmter Rechte vereinfachen oder ermöglichen soll, sind private Akteur:innen nicht Adressierte von Pflichten gegenüber Individuen. Dies führt dazu,

²⁵ UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung, Concluding Observations (13. April, 2022), §42a.

²⁶ N-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung, Concluding Observations (13. April, 2022), §42c.

dass in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen eine Behindertenpolitik zwangsläufig an ihre Grenzen stösst, sofern nur der Staat in die Pflicht genommen wird. Im Bereich der Arbeit etwa, in dem der schweizerische Staat bestenfalls als Nebenakteur auftritt, müssen und können privatwirtschaftliche Akteur:innen Treibende und Adressaten für Wandel und Fortschritt sein.

In diese Richtung geht auch Urs Germann wenn er findet, dass der Bereich der Arbeit eine ganz zentrale Rolle bei der Inklusion von MmB spielt und dass hier auch andere Akteur:innen als die staatlichen Instanzen stärker gefordert wären. Andere Länder, wie etwa Deutschland, Frankreich oder sogar das Vereinigte Königreich, gingen punkto Vorgaben an die Wirtschaft bereits weiter.

3. Umsetzung der Empfehlungen des UN-Ausschusses

Bei der Umsetzung der Empfehlungen durch den UN-Ausschuss, so Schuler, könne man von den Erfahrungen bei der Umsetzung anderer Menschenrechtskonventionen profitieren und so Schwierigkeiten antizipieren und vermeiden. Die Erkenntnisse würden zurzeit sowohl auf politischer wie auf fachtechnischer Ebene analysiert.

Auf Ebene Bund wird der Bericht zur Behindertenpolitik zurzeit überarbeitet und dabei stark auf die Empfehlungen des UN-Ausschusses eingegangen. Bis Ende 2022 ist, laut Urs Germann, mit dem neuen Bericht zu rechnen. Es sei anzunehmen, dass der neue Bericht verbindlichere und konkretere Ziele enthalten werde. In vielen Bereichen, etwa beim Wohnen und der Bildung, bleibe der Bund in seinem Gestaltungsraum jedoch nach wie vor sehr begrenzt.

Auf kantonaler Ebene ist es laut Urs Germann sehr wichtig, dass es direkte Ansprechpartner in Form von Behindertengleichstellungsstellen gebe, welche sich ganzheitlich mit den Konklusionen des UN-Ausschusses auseinandersetzen könnten. Während die traditionelle Behindertenhilfe dabei klar auf den Bereich Wohnen und geschütztes Arbeiten beschränkt bleibe, könnten Gleichstellungsstellen auch Querschnittsthemen direkt adressieren und so den geforderten ganzheitlichen Ansatz umsetzen. "In allen Kantonen, wo es nur Behindertenhilfe gibt, fehlen für andere Fragen die geeigneten Ansprechstellen", so Germann.

Auch der interkantonalen Koordination kommt laut Thomas Schuler bei der gegenwärtigen Auswertung und Umsetzung der Empfehlungen des UN-Ausschusses eine zentrale Rolle zu. Dabei würden sich sowohl die SODK wie auch andere interkantonale Direktorenkonferenzen mit den "*Concluding Observations*" des Ausschusses auseinandersetzen.

Parallel dazu werde sich auch die Arbeitsgruppe Behindertenpolitik innerhalb des Nationalen Dialogs Sozialpolitik laut Germann in den nächsten Monaten intensiv mit dem Papier beschäftigen müssen.

4. Zusammenfassung und Konsequenzen

Die BRK bietet einen wichtigen Rahmen und eine Referenzgrösse im Bereich der schweizerischen Behindertenpolitik. Die periodische Prüfung ihrer Umsetzung führt dazu, dass sowohl Bund als auch Kantone am Fortschritt gemessen werden. Im Zeitrahmen der Advocacy-Kampagne (2024–2029), zu der diese Studie wichtige Grundlagen bereitstellen soll, wird es aller Voraussicht nach zu einem neuen Bericht von Seiten des Bundes kommen. Der UN-Ausschuss hat die Schweiz aufgefordert den nächsten Bericht bis zum 15. Mai 2028 vorzulegen.²⁷ Die Erfahrungen im Ausland haben gezeigt, dass die Beobachtungen des UN-Ausschusses in den Nachbarländern zur Überarbeitung von mangelhaften Gesetzen geführt haben (*siehe Anhang*).

Dies hat sich insbesondere im Bereich der Definition der Begrifflichkeiten im Umgang mit Menschen mit Behinderungen als wirksam erwiesen. → Eine Kooperation verschiedener Verwaltungsstufen und -einheiten erscheint dabei zentral. Auch das Thema des → sprachlichen Umgangs mit MmB erscheint wichtig und erfordert eine vertiefte Analyse. Dabei sollten nicht nur der Aspekt der abwertenden, sondern auch der → leichten und inklusiven Sprache zur Diskussion gebracht werden. Hier wurde insbesondere die → Erhebung der drei Gebärdensprachen zu offiziellen Amtssprachen vom UN-Ausschuss vorgeschlagen.

Es stellt sich gleichzeitig aber auch die Frage, inwiefern der menschenrechtsbasierte Ansatz genügt, um Problematiken, in denen der private Sektor gefordert ist, insbesondere bei der Arbeit, ganzheitlich zu adressieren. Eine → Einbindung des privaten Sektors in den gesamtgesellschaftlichen Inklusionsprozess ist daher ebenfalls von zentraler Bedeutung.

Generell könnte es Sinn machen, der Forderung des UN-Ausschusses nach einer → Benennung von Anlaufstellen für Behinderte in allen Kantonen zur Umsetzung der Konvention nachzukommen.

²⁷ UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung, Concluding Observations (13. April, 2022), §69.

C. Statistische Grunddaten

1. Mangelhafte Datenlage

Die vorliegende Studie beruft sich auf die Daten des BfS. Das BfS ist gehalten, Daten zur „Beurteilung der Erfüllung des Verfassungsauftrages zur Gleichstellung von Mann und Frau sowie von Behinderten und Nichtbehinderten“ zu liefern.²⁸ Mit Unterzeichnung der UN-BRK hat sich die Schweiz zudem verpflichtet, Daten zu erheben, welche die Überprüfung der Einhaltung der UN-BRK ermöglichen und eine Grundlage für die Konzipierung der Behindertenpolitik bieten.²⁹

Bis dato ist die Datenlage allerdings lückenhaft. Caroline Hess-Klein, Leiterin Abteilung Gleichstellung und Stv. Geschäftsleiterin von Inclusion Handicap, bezeichnet sie schlicht als „katastrophal“. Die Schweiz kennt weder ein Register noch eine Vollerhebung, um Auskunft über die Verbreitung von Behinderungen in der Bevölkerung zu erhalten. Das BfS arbeitet deshalb mit Stichprobenerhebungen. Diese liefern gemäss BfS „aussagekräftige Schätzwerte“, obwohl sog. „Kollektivhaushalte“ wie Institutionen für Menschen mit Behinderungen, Alters- oder Pflegeheime nicht berücksichtigt werden. Aktuelle Daten gibt es kaum. So kritisieren sowohl der Schattenbericht³⁰ als auch der UN-Ausschuss³¹ die ungenügende Datenlage der Schweiz auf allen Regierungsebenen.

2. Definition des BfS von Menschen mit Behinderungen

Das BfS definiert einen „Menschen mit Behinderungen“ gemäss Art. 2 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) als: *«Person, der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Behinderung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und weiterzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben.»*

Da das BehiG den Begriff „MmB“ darüber definiert, ob Menschen bei der Teilhabe am sozialen Leben eingeschränkt sind oder nicht, hat das BfS Personen ab 16 Jahren mit einer potenziellen Behinderung selbst einschätzen lassen, ob sie sich als Mensch mit Behinderung erachten oder nicht. Folgende Fragen wurden ihnen gestellt:

1. «Haben Sie Krankheiten oder gesundheitliche Probleme, die chronisch oder andauernd sind? Darunter werden Krankheiten oder Gesundheitsprobleme verstanden, die mindestens sechs Monate gedauert haben oder voraussichtlich mindestens sechs Monate dauern.» (1. Ja, 2. Nein)

²⁸ Art. 3 Abs. 2 lit. d Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (BstatG).

²⁹ Art. 31 UN-BRK.

³⁰ Schattenbericht, S. 101.

³¹ Ziffer 59 Bericht des UN-Ausschusses vom März 2022.

2. «Wie sehr sind Sie seit mindestens sechs Monaten aufgrund eines gesundheitlichen Problems bei gewöhnlichen Aktivitäten im täglichen Leben eingeschränkt? Würden Sie sagen, Sie sind...» (1. Stark eingeschränkt, 2. Eingeschränkt, aber nicht stark, 3. Überhaupt nicht eingeschränkt).

3. Anzahl MmB und IV-Bezüger:innen

Nachstehend die wichtigsten Daten zu MmB in der Schweiz:³²

- **Total MmB:** 1,8 Mio. rsp. **21 %**
- **MmB stark beeinträchtigt:** rund 520'000 rsp. **6%**
- **MmB eingeschränkt, aber nicht stark:** 1,28 Mio. rsp. **15%**
- **IV-Rentner:innen:** 218'000 rsp. 2,5%³³
- **IV-Rentner:innen mit psychischen Krankheiten:** 106'000
- **MmB 65 Jahre und älter:** 540'000 rsp. 6,3%

³² Schätzung Bundesamt für Statistik, Doppelzählungen möglich; Ende 2019 hatte die Schweiz 8,6 Mio. Einwohner:innen; abgerufen unter [BFS 2020a](#))

³³ Anteil an der versicherten Bevölkerung: 4%

Daten zu: Schätzung der Anzahl Menschen mit Behinderungen			
Private Haushalte		Total	M starker B
Erwachsene (16 Jahre und mehr)		1'583'000	341'000
Kinder (0-14 Jahre)		52'000	8'000
Kollektivhaushalte			
Institutionen für Menschen mit Behinderung (ohne Sucht- oder psychosoziale Probleme)		44'308	44'308
...davon interne		25'512	25'512
Alters- und Pflegeheime: 0 - 64-Jährige		5'976	5'976
Alters- und Pflegeheime: 65-Jährige und ältere		117'282	117'282
Weitere Kollektivhaushalte (Studentenheime, Strafanstalten usw.)		unbekannt	unbekannt
Total (Schätzung, Doppelzählungen möglich)		1'803'000	'517'000
		MmB	MmstB
Gesamtbevölkerung der Schweiz 2021	8'575'000	21,0%	6,0%
Quellen	BFS – Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC), Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (SOMED), Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB)		

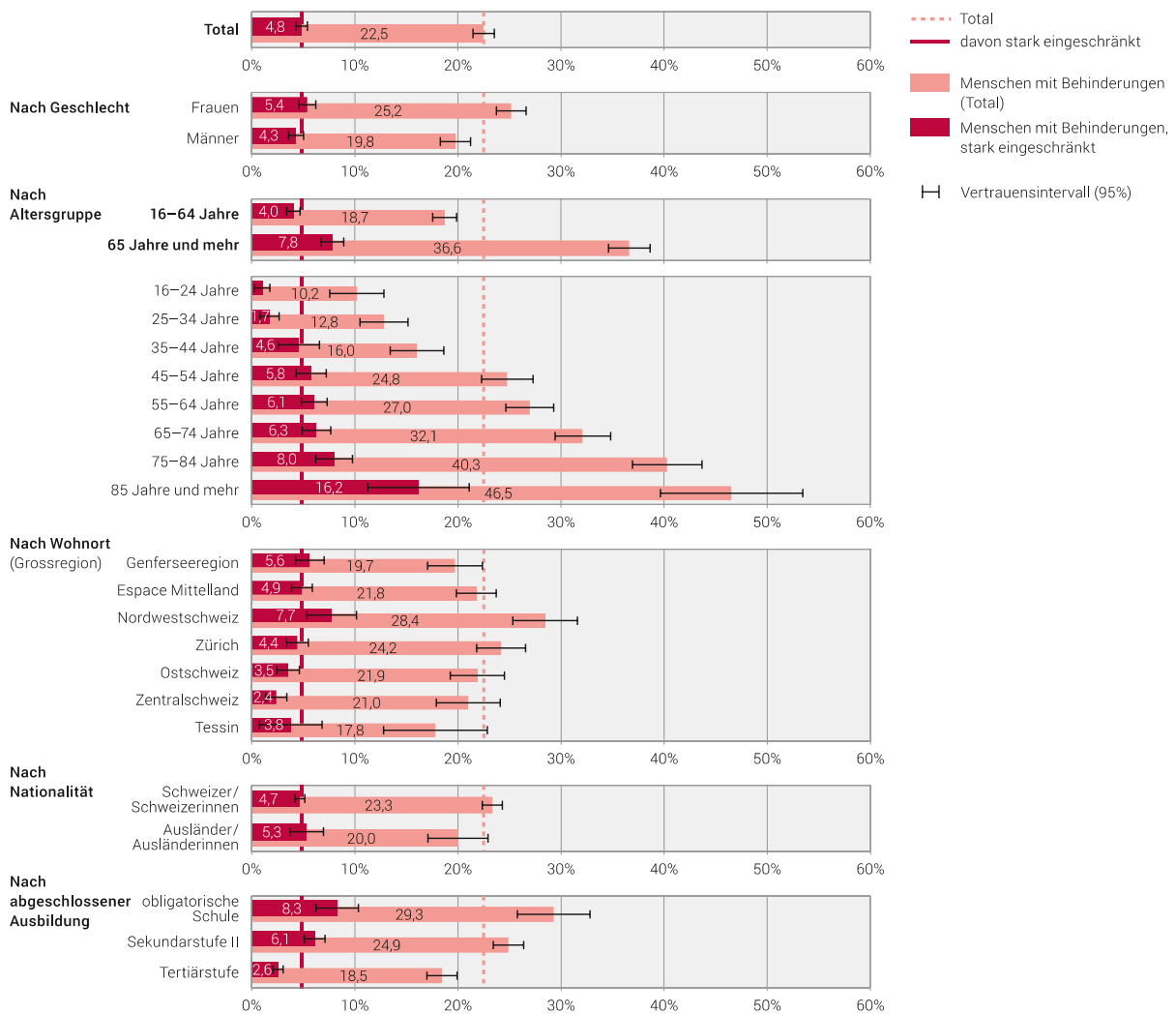
Abb. 5: Schätzung Anzahl MmB, BFS, 2019

Daten zu: Anteil von Menschen mit Beeinträchtigungen in verschiedenen Bevölkerungsgruppen, 2019			
Bevölkerung 16 Jahre und mehr in Privathaushalten		MmB	M stark B
Gesamt		22.5%	4.8%
Nach Geschlecht			
	Frauen	25.2%	5.4%
	Männer	19.8%	4.3%
Nach Altersgruppe			
	16 - 64 - J.	18.7%	4.0%
	65+ Jahre	36.6%	7.8%
	16 - 24 J.	10.2%	1.0%
	25 - 34 J.	12.8%	1.7%
	35 - 44 J.	16.0%	4.6%
	45 - 54 J.	24.8%	5.8%
	55 - 64 J.	27.0%	6.1%
	65 - 74 J.	32.1%	6.3%
	75 - 84 J.	40.3%	8.0%
	84+ J.	46.5%	16.2%
Nach Nationalität			
	CH	23.3%	4.7%
	Nicht CH	20.0%	5.3%
Nach abgeschlossener Ausbildung			
	Obligat. Schule	29.3%	8.3%
	Sekundar II	24.9%	6.1%
	Tertiär	18.5%	2.6%
Quelle	BFS - Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC)		BFS 2019

Abb. 6: Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC), 2019

Anteil von Menschen mit Behinderungen in verschiedenen Bevölkerungsgruppen, 2019

Bevölkerung 16 Jahre und mehr in Privathaushalten



Quelle: BFS – Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC)

© BFS 2021

Abb. 7: Anteil Menschen mit Behinderung, Daten 2021

4. Statistiken zur Behinderungsart

- Körperbehinderungen: ¾ aller Behinderungen (bei MmB, die zu Hause leben)
- Psychische oder geistige Ursachen: 8%
- psychische / geistige und physische Ursachen: 14%
- Anteil Menschen mit geistiger Behinderung in Einrichtungen: 53%

Bei den Körperbehinderungen von Personen, welche zu Hause leben, ist das Hörvermögen am häufigsten beeinträchtigt. An zweiter Stelle folgt das Sehvermögen, an dritter das Gehvermögen und an letzter das Sprechvermögen.³⁴

Daten zu:	Personen mit funktionalen Einschränkungen	in%	Anzahl Personen	Vergleich CH
	Personen mit funktionellen Einschränkungen	4.4%	309'000	3.7%
	Gesamtbevölkerung 2017	8'452'000		
	Starke oder vollständige Einschränkung			
	Hörvermögen	1.1%	78'000	0.9%
	Gehvermögen	1.0%	67'000	0.8%
	Sprechvermögen	0.4%	28'000	0.3%
	Sehvermögen	1.1%	77'000	0.9%
	Erinnerungs- und Konzentrationsvermögen	1.7%	123'000	1.5%
	Einschränkungen in der Alltagsaktivität (ADL)	1.1%	75'000	0.9%
Quelle	BFS - Schweizerische Gesundheitsbefragung		©BFS 2020	

Abb. 8: BFS - Schweizerische Gesundheitsbefragung 2017

Daten zu:	Invalide RentnerInnen in der Schweiz	Anzahl Personen	
	Geburtsgebrechen	28'051	13.8%
	Psychische Krankheiten	106'479	52.2%
	Nervensystem	19'579	9.6%
	Krankheit der Knochen und Bewegungsorgane	25'371	12.4%
	Andere Krankheiten	24'346	11.9%
	Total 1	203'826	100.0%
	Unfall	14'297	
	Total 2	218'123	
Quelle	Bundesamt für Statistik, Geschäftsfeld MASS, IV-Statistik, 2021		

Abb. 9: Bundesamt für Statistik, Geschäftsfeld MASS, IV-Statistik, 2021

³⁴ BFS 2019, [hier](#) abgerufen.

5. Zufriedenheit von MmB

MmB sind deutlich weniger zufrieden mit ihrem Leben als Menschen ohne Behinderung. Das zieht sich fast durch alle untersuchten Aspekte durch. Vor allem in den Bereichen Gesundheitszustand, finanzielle Situation und Freizeitaktivitäten ist die Unzufriedenheit hoch.³⁵

Daten zu: Lebenszufriedenheit von Menschen mit und ohne Behinderung			
Bevölkerung 25 - 64 Jahre in Privathaushalten			
	M ohne B.	MmB	Mm starker B
Mittelwert auf einer Skala von 0 (-) bis 10 (+)	8.1	7	5.7
Quelle	BFS - Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC)		© BFS 2020

Abb. 10: Zufriedenheit von MmB, BFS

6. Zusammenfassung

Für die Gestaltung der Behindertenpolitik und die Überprüfung der Umsetzung der UN-BRK braucht es → eine einheitliche und umfassende Erhebung der Daten, welche sich an menschenrechtsbasierten Indikatoren and allgemein akzeptierten Klassifizierungen orientiert.

Dazu müssen auch die Einteilungen der Invalidenversicherung entsprechend angepasst werden, so dass auf Basis einheitlicher Gruppeneinteilungen Vergleiche gezogen werden können.

Ohne eine solche Vereinheitlichung und gezielte Datenerhebung gibt es keine verifizierte Baseline und damit wird es auch nicht möglich, die Entwicklungen bezüglich Umsetzung UN-BRK, Inklusion und Teilhabe von MmB statistisch darzustellen.

³⁵ Bundesamt für Statistik (2020): „Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Taschenstatistik“, S. 16.

D. Sport

1. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Da im Bereich der Arbeit die leistungsorientierte Arbeitsleistung ein limitierender Faktor bei der Inklusion von MmB darstellt, kommt dem Sport und insbesondere dem Breitensport eine besondere Rolle zu. Die zentralen Fragen sind, inwieweit das Sporttreiben von MmB in die „normalen“ Sportvereine integriert werden kann, was es braucht, damit sie sich auch wohlfühlen in normalen Sportangeboten und wie viele Angebote für schwerer Behinderte Personen noch benötigt werden. Darüber geht es jedoch um die Kernfrage, wie viel Wahlfreiheit MmB angeboten werden soll.

Dass Sport auf mehreren Ebenen eine positive Wirkung auf MmB hat, wurde wissenschaftlich hinlänglich bewiesen. So haben verschiedene Forschungsstudien gezeigt, dass der Zugang zu sportlichen Aktivitäten für MmB vor allem für ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden wichtig ist.³⁶ Weiter gibt es wissenschaftliche Hinweise darauf, dass Sport die individuelle Entwicklung von MmB fördern kann, indem er ihr Selbstvertrauen und ihr Selbstwertgefühl stärkt. Gemäss Lakowski und Long erzielen MmB, die Sport treiben, auch bessere schulische und akademische Abschlüsse.³⁷ Der Beitrag von Sport zur sozialen Integration wurde ebenfalls wissenschaftlich nachgewiesen.³⁸

Zu möglichen problematischen Auswirkungen des Sporttreibens von Menschen mit und ohne Behinderung, z.B. im Bereich Mobbing und Gewalterfahrungen, wurden keine Untersuchungen gefunden. Das EBGB hat jedoch eine Studie zu Gewalt und sexueller Gewalt an Menschen mit Behinderung angekündigt, die evtl. auch Informationen zum Thema "Gewalterfahrung im Sportverein" bietet.

Gesellschaftlich gibt es in der Schweiz zwei Bereiche des Sporttreibens; ein sehr breites Angebot in Sportvereinen und Fitnessclubs für die "validen" Sporttreibenden³⁹ und die geschlossenen, sonderpädagogischen Sport- und Bewegungsangebote für die "invaliden" Sporttreibenden. Alimentiert werden diese Systeme aus unterschiedlichen Departementen:

³⁶ Vgl. Unter anderem Martin, J. J. (2013) Benefits and barriers to physical activity for individuals with disabilities: a social-relational model of disability perspective. *Disability and rehabilitation*, 35(24), 2030–2037; Jaarsma, E. (2014) Sports participation and physical disabilities. *Scandinavian Journal of Medicine and Science in Sports*, 24, 54–73; D.H. Saunders, C.A. Greig, A. Young & G.E. Mead (2007) Physical Fitness Training for Stroke Patients (Review), *The Cochrane Collaboration* 18 Tenenbaum, G., & Eklund, R. C. (2007) Exercise adherence. *Handbook of sport psychology*. Third ed. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 516–8; J. Maher, E., Kinne, S., & Patrick, D. L. (1999) 'Finding a good thing': the use of quantitative and qualitative methods to evaluate an exercise class and promote exercise for adults with mobility impairments. *Disability and Rehabilitation*, 21(9), 438–447.

³⁷ Vgl. Lakowski, T. & Long, T. (2011) *Proceedings: Physical Activity and Sport for People with Disabilities*. Washington, DC: Georgetown University Center for Child and Human Development.

³⁸ Special Olympics (2009) *Serving athletes, families, and the community: The universal impact of Special Olympics: Challenging the barriers for people with intellectual disability*. Eine Zusammenstellung der wissenschaftlichen Literatur ist [hier](#) abrufbar.

³⁹ Bis auf wenige Ausnahmen; siehe separate Übersucht zu den Akteur:innen (Excel-Sheet).

Das VBS unterstützt den Vereinssport über das BASPO und Swiss Olympic, dem Dachverband der Sportverbände. Und das EDI finanziert über das BSV (via PluSport, Procap Sport und Schweizer Paraplegiker-Vereinigung SPV) die spezialisierten Sportangebote für Menschen mit Behinderung.

Dieses System führt dazu, dass Sportverbände und -vereine keinen Auftrag im Bereich der Inklusion und Teilhabe von MmB am Sport- und Vereinsleben haben.⁴⁰ Die Fitnesswelt als Teil der Wirtschaft entgeht ebenfalls jeglicher Einbindung in die Bereitstellung von Angeboten, die auch für MmB offen sind.

2. Gesetzliche Rahmenbedingungen

BehiG: Teilnahme am gesellschaftlichen Leben für MmB

Die Gleichstellung und Integration von Menschen mit Behinderungen im Sport ist primär im Zweckartikel des BehiG geregelt. Hier heisst es u.a., das Gesetz setze „Rahmenbedingungen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen“.

SpoFöG: Mehr Sport für ALLE für Gesundheit, Bildung und gesellschaftlichen Zusammenhalt

Das Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz, SpoFöG) kennt keinen spezifischen Gleichstellungsartikel. Es richtet sich jedoch an die gesamte Bevölkerung und strebt «im Interesse der Gesundheit, der ganzheitlichen Bildung und des gesellschaftlichen Zusammenhalts» eine Steigerung der Sport- und Bewegungsaktivitäten auf allen Altersstufen an.⁴¹

UN-BRK: Gleichberechtigte Teilnahme von MmB

Mit der Umsetzung der UN-BRK (Art. 30) verpflichtet sich die Schweiz

- MmB „die gleichberechtigte Teilnahme an Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten zu ermöglichen“ und zu fördern.⁴²
- MmB «zu ermutigen, so umfassend wie möglich an Breitensportlichen Aktivitäten auf allen Ebenen teilzunehmen, und ihre Teilnahme zu fördern» sowie ein geeignetes Angebot an «Training und Ressourcen auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen» bereitzustellen und zu fördern.⁴³
- sicherzustellen, dass „Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern an Spiel-, Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten teilnehmen können, einschliesslich im schulischen Bereich“.⁴⁴

⁴⁰ Schattenbericht, erste Version (2017), S.143.

⁴¹ Art.1 Bst. A SpoFöG.

⁴² Art. 30 UN-BRK.

⁴³ Art. 30 5 a) und b).

⁴⁴ Art. 30 5 d).

Ethik-Charta im Sport: Gleichbehandlung für alle

Auf symbolischer Ebene statuiert die Ethik-Charta im Sport, die vom BASPO, Swiss Olympic und den Schweizer Sportverbänden getragen wird, als erstes von neun Prinzipien das Gebot der «Gleichbehandlung für alle».

3. Forderungen

Nach wie vor besteht eine grosse Lücke beim Zugang zur Sportinfrastruktur. Dank dem BehiG aus dem Jahr 2004 geht es in diesem Bereich gut voran, da seither Neu- und Umbauten von öffentlichen Gebäuden eine Bewilligung benötigen, im Zuge derer der Zugang für MmB geprüft wird.⁴⁵ Auch bei der J+S-Ausbildung sind Fortschritte zu verzeichnen: Seit 2014 gibt es für die J+S-Leitenden die (gut besuchte) Weiterbildung «Sport und Handicap – Wege zum gemeinsamen Sport» sowie ein dazugehöriges Lehrmittel.

Der UN-Ausschuss schweigt in seinem Bericht vom März 2022 zum Thema Sport. Hier wäre, initiiert durch die beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteur:innen, im nächsten Review-Prozess eine vertiefte Analyse und eine klarere Positionierung zu erhoffen.

Die nachstehenden zentralen Forderungen ergeben sich aus Sicht der Autor:innen aus den obenstehenden Rahmenbedingungen und in Umsetzung von Art. 30 UN-BRK.

a) Abbau der getrennten Strukturen bei den Finanzflüssen⁴⁶

Die Finanzflüsse sind in allen Bereichen der Behindertenpolitik ein problematisches Thema. Gemäss Peter Saxenhofer, Geschäftsführer INSOS, wäre der Abbau dieser getrennten Strukturen sehr hilfreich. Damit einher ginge auch eine Klärung der Zuständigkeiten. Mehrkosten infolge Doppelspurigkeit könnten verhindert werden. Auch für Caroline Hess-Klein, Leiterin Abteilung Gleichstellung und Stv. Geschäftsleiterin bei Inclusion Handicap, ist der Abbau der Parallelstrukturen in den Finanzflüssen in allen Bereichen, nicht nur im Sport, wichtig und durchaus „nicht chancenlos“. Man müsse diesen Transitionsprozess über mehrere Generationen denken. Für die Advocacy-Kampagne, wie sie angelegt sei, sei es allenfalls sinnvoller, in die Sensibilisierung zu investieren, was aber nicht heisse, dass der Abbau der Parallelstrukturen nicht auch angegangen werden müsse. Peter Saxenhofer sieht die Umsetzung dieser Forderung ebenfalls auf einer längeren Zeitachse, was für ihn aber nicht bedeutet, dass die Advocacy-Kampagne diese Forderung nicht auch aufnehmen solle, denn „steter Tropfen höhlt den Stein“. Auch Corinne Zbären-Lutz, Stv. Geschäftsfeldleiterin IV beim BSV, hat einen ähnlichen Eindruck: Gesetzlich geregelte Subventionen aus dem BSV rauszunehmen und in das BASPO zu überlagern, wäre konsequent, aber nicht realistisch.“

Interessanterweise nennen gleich mehrere der interviewten Fachpersonen den Sport als möglichen Bereich, wo im Sinne eines Pilotprojekts versucht werden könnte, die

⁴⁵ Art. 3 BehiG.

⁴⁶ Concluding Observations, 64; hier von den Verfasser:innen der Studie heruntergebrochen auf den Bereich Sport

Finanzflüsse zusammenzuführen. Als ersten Schritt in diese Richtung gelten die Haltungspapiere zur Inklusion im Sport vom BASPO und Swiss Olympics, welche zur Zeit in Erarbeitung sind.

Für insieme ist es laut Jill Aeschlimann, Themen- und Projektverantwortliche bei insieme Schweiz / Suisse, ein zentrales Anliegen, dass, sollten die Finanzflüsse angepasst werden, dies nicht zu Lasten von Menschen mit mittleren und schweren Behinderungen geht. Denn ihre Erfahrung sei, dass da, wo Inklusion geschehe, sich diese primär an Menschen mit leichteren Behinderungen richte. Zuweilen gingen dann die anderen aus dem Blickwinkel verloren.

Helena Bigler hingegen verspricht sich wenig von der Umsetzung der Forderung nach getrennten Finanzflüssen. Behindertensport sei nun mal kostenintensiver und mit Mehraufwand (Nachteilsausgleich) verbunden. Dass die Finanzierung über andere Geldquellen geschehe, darin sieht sie kein Problem, das liege vielmehr in der Logik der Sache. Die „normalen“ Breitensport-Angebote werden mehrheitlich im Rahmen von Vereinen von Freiwilligen getragen. Deshalb müssen bei inklusiven Sportangeboten auch die Sportstrukturen gut unterstützt werden.

b) Mehr inklusive Sportmöglichkeiten⁴⁷

Käme das Normalisierungsprinzip zur Anwendung, so Corinne Zbären-Lutz, gäbe es nur noch Sportmöglichkeiten für alle, welche jeweils personenbezogen den MmB angepasst würden. Doch Anbietende von Sportmöglichkeiten wie Sportverbände und Sportvereine suchen noch zu wenig aktiv die Öffnung gegenüber MmB. Auf der anderen Seite gründen Organisationen für MmB noch allzu oft ein separates Angebot, anstatt bestehende öffentliche Angebote zu nutzen. So sind die Sportangebote noch stark segregiert.

Für den Erfolg inklusiver Angebote ist es zentral, die Nutzenden in die Entwicklung der Angebote einzubeziehen. Dieses partizipative Vorgehen, welche die Behindertenverbände mit dem Motto „Nichts über uns ohne uns“ treffend auf den Punkt bringen, empfiehlt auch die UN-BRK.⁴⁸ Die Forderung nach mehr Partizipation betont auch Helena Bigler von Procap. Gemeinsam mit den MmB müsse evaluiert werden, welche Sportangebote sie interessieren und in welchem Rahmen sie an diesen teilnehmen möchten. Nicht alle MmB fühlen sich in „normalen“ Sportvereinen wohl. Entsprechend brauche es nicht mehr inklusive Sportmöglichkeiten, sondern die MmB brauchen Wahlmöglichkeiten für passende Sportangebote. Diese Wahlmöglichkeiten hätten ja auch Menschen ohne Behinderungen. Viele MmB, so Bigler, suchen nach wie vor einen „geschützten Rahmen“.

Erfreulich sei, so Helena Bigler, dass Swissolympics ab Herbst 2022 dank der IG Sport & Handicap in seiner Sportvereinsbefragung neu auch das Thema MmB und Inklusionssport berücksichtigt.

⁴⁷ Art. 30 UN-BRK

⁴⁸ Art. 4 Abs. 3 und Art. 33 Absatz 3 UN-BRK.

c) Abbau von Berührungängsten⁴⁹

Auf beiden Seiten, bei MmB und Menschen ohne Behinderung, bestehen Berührungängste. Eine Sensibilisierungskampagne durch die Sportverbände oder im Rahmen der Förderung des Breitensports könnte hier Abhilfe schaffen, so dass MmB vermehrt auch in Vereine ausserhalb des Behindertensports beitreten. Gemäss Peter Saxenhofer müssen die Berührungängste nicht nur bei der breiten Bevölkerung und den Anbietenden, sondern auch bei den Behörden und Entscheidungstragenden abgebaut werden. Diese Forderung, so Helena Bigler, sei dank der langjährigen Arbeit der IG Sport & Handicap (bestehend aus den drei Behindertensportverbänden PlusSport, Procap Sport und Schweizer Paraplegiker-Vereinigung SPV) und ihrer Zusammenarbeit mit dem BASPO und Swiss Olympics auf gutem Wege. Sie sollte es deshalb auch ohne zusätzliche Kampagne schaffen, wie sie vom Verein „WWG29“ angedacht ist. Im Sport-Bereich sieht sie deshalb lediglich die Forderung nach einer besseren Datenlage als Thema für die Kampagne.

d) Bessere Datenlage⁵⁰

Hier sind sich die interviewten Fachpersonen einig, dass die Datenlage im Sport und insgesamt deutlich verbessert werden sollte.

4. Statistik

Gemäss Auskunft auf der Homepage des BfS sollen im Bereich MmB & Sport aussagekräftigere Statistiken folgen.⁵¹ Die einzige verfügbare Statistik des BfS stammt aus dem Jahr 2013. Sie bezieht sich auf MmB aus Privathaushalten.

- 54% der MmB machen mind. 1x/Woche Sport (gegenüber 60% der Menschen ohne Behinderungen).
- 37% der MmB besuchen Sportanlässe (gegenüber 46% der Menschen ohne Behinderungen).
- 63% der MmB nehmen am Vereinsleben teil (Menschen mit starker Behinderung: 46%⁵²). Menschen ohne Behinderung: 70%.⁵³ 43% aller Vereine siedeln sich im Sportbereich an.⁵⁴

⁴⁹ UN-BRK Art. 8, Concluding Observations, 18; Forderung explizit im Bereich Sport im 1. Schattenbericht (2017, S. 144).

⁵⁰ UN-BRK Art. 31, Concluding Observations, 60.

⁵¹ Abgerufen auf der [Internetseite des BfS](#).

⁵² Zahlen aus 2012.

⁵³ BfS 2012, [hier](#) abgerufen.

⁵⁴ BfS 2020, [hier](#) abgerufen.

Daten zu: Sportliche Betätigung von Menschen mit und ohne Behinderung				
Sportliche Betätigung in den letzten 12 Monaten		M ohne B.	MmB	Mm starker B
Häufig (mind. 1 x pro Woche)		61.5%	53.7%	39.1%
Regelmässig (mind. 1 x pro Monat)		15.3%	12.7%	8.8%
Gelegentlich (< 1 x pro Monat) oder nein		23.3%	33.6%	52.1%
Quelle		BFS - Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen 2012 (SILC)		

Abb. 11: Sportliche Betätigung von MmB

Daten zu: Besuch von Sportanlässen				
Sportanlässe besuchen		M ohne B.	MmB	Mm starker B
Ja		48.4%	37.1%	26.3%
Nein (finanzielle oder andere Gründe)		19.5%	26.6%	38.5%
Nein (nicht interessiert)		32.0%	36.3%	35.1%
Quelle		BFS - Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen 2012 (SILC)		

Abb. 12: Besuch von Sportanlässen von MmB

Daten zu: Teilhabe am Vereinsleben				
Wohnbevölkerung, 15 bis 64 Jahre, in Privathaushalt lebend				
		M ohne B.	MmB	Mm starker B
1 Mal pro Woche und mehr		34.0%	27.0%	18.0%
1-3 Mal im Monat		15.0%	15.0%	12.0%
Seltener		21.0%	21.0%	16.0%
Nie		30.0%	37.0%	54.0%
Quelle		BFS - Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen 2012 (SILC)		

Abb. 13: Teilhabe am Vereinsleben von MmB

5. Zusammenfassung

Die Schweiz hat ein segregiertes Sportsystem, das sich mit der Idee eines inklusiven Sports schwertut. Zentrale Faktoren dabei sind die Abgeltungsmodelle des Bundes, der dieses separierende Modell alimentiert. → Solange diese doppelte Struktur nicht abgebaut wird, kann keine nachhaltige Inklusion stattfinden und die Einzelbemühungen bleiben Flickwerk. Die Finanzflüsse sind ein grundsätzliches Thema im Bereich MmB. Diese doppelten Strukturen abzubauen ist aber, so unsere interviewten Fachpersonen unisono, im Moment eher unrealistisch (und wenn, dann so Anja Reichenbach von Behindertenkonferenz Kanton Zürich BKZ, am ehesten im Bereich Sport).

Dass es separierte Bewegungs- und Sportangebote für Menschen mit (schwereren) Behinderungen braucht, ist unbestritten. Aber nicht in der heutigen Grössenordnung. Damit es mehr inklusive Sportangebote gibt, müssen auf beiden Seiten, bei MmB und Menschen ohne Behinderung, → Berührungspunkte abgebaut werden. Eine breit angelegte Sensibilisierungskampagne durch die Sportverbände oder im Rahmen der Förderung des Breiten-sports würde hier Abhilfe schaffen.

Die ungenügende → Erfassung von Daten wird auch vom UN-Ausschuss kritisiert. Sie betrifft nicht nur das Thema Sport. Um die Forderungen der UN-BRK umzusetzen, braucht es eine solide Datenlage.

E. Arbeit & Beschäftigung

1. Gesellschaftlichen Rahmenbedingungen

Bezüglich der Forderung nach selbstverantwortlicher Teilnahme am gesellschaftlichen Leben stellt der Themenblock Arbeit & Beschäftigung einen Schlüsselbereich dar. Im kulturellen Kontext der Schweiz ist gesellschaftliche Anerkennung mit wirtschaftlicher Unabhängigkeit konnotiert. Einer Arbeitsstelle kommt gesellschaftlich also eine weit grössere Bedeutung als nur die der Existenzsicherung zu.⁵⁵

In den 1980er Jahren setzte in Westeuropa eine starke Bewegung in Richtung "Optimierung" der Arbeitsprozesse ein. Vorbild waren stark kompetitive Theorien wie die der "Five Forces" von Porter⁵⁶ (Optimierung von Wertschöpfungsketten), die zur Streichung einer grossen Zahl von "einfachen" Arbeitsplätzen geführt haben.

Auch die in der gleichen Logik angesiedelten Teilprivatisierungen von staatlichen Betrieben wie Post und Telekommunikation führten dazu, dass der ursprüngliche Teilauftrag solcher staatlichen Organisationen, auch Menschen mit weniger Leistungsfähigkeit einen sicheren Arbeitsplatz anzubieten, wegfiel. Tausende von Arbeitsplätzen, die mit einfacherer Qualifikation geleistet werden konnten, gingen verloren. Als Konsequenz fand eine Verschiebung in die Sozialhilfe statt und die Zahl der Menschen mit staatlichen Unterstützungsleistungen stieg. Entsprechend sind zwischen 2005 und 2015 die Ausgaben für Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe von 1,7 auf 2,6 Milliarden Franken angestiegen.⁵⁷

Die wirtschaftliche Einbindung von MmB in die Gesellschaft findet in der Schweiz hauptsächlich über finanzielle Anreize, insbesondere die Sozialversicherungsgesetze und -institutionen, statt. In einem marktbasieren, effizienzorientierten System schafft der Staat mit finanziellen Mitteln Räume, in denen MmB einer Beschäftigung nachgehen können. Insbesondere das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) setzt einen klaren und teilweise starren Rahmen für die Erwerbstätigkeit von MmB. Auf kantonaler Ebene wird die wirtschaftliche Aktivität vom Gesetzgeber ebenfalls bewusst über finanzielle Anreize gesteuert. Hier findet zurzeit ein Wechsel von einem objektfinanzierten, hin zu einem subjektfinanzierten, Ansatz statt.

⁵⁵ VAHS/Curaviva/INSOS: Aktionsplan Umsetzung UN-BRK 2019-2023, S.12

⁵⁶ Klassische Porter-Publikation

⁵⁷

Abgerufen unter: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/soziale-absicherung/evolution-des-couts-dans-l-aide-sociale.html>

2. Gesetzliche Rahmenbedingungen

In Artikel 27 der UN-BRK verpflichtet sich die Schweiz im Bereich Arbeit und Beschäftigung. Artikel 27(1) BRK hat den folgenden Wortlaut: *“Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird. (...)”*

Gemäss dem Schattenbericht von Inclusion Handicap ist die rechtliche Umsetzung auf nationaler Ebene in diesem Bereich jedoch mangelhaft. Insbesondere der Schutz vor Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt komme im BehiG und im IVG zu kurz. So hob der Schattenbericht insbesondere in folgenden Bereichen gesetzliche Fehlanreize hervor:

- *“Das geltende System perpetuiert die Abhängigkeit arbeitender MmB von sozialstaatlichen Leistungen, inkl. permanenten Rechenschafts- und Offenlegungspflichten, der Gefahr ungerechtfertigter behördlicher Entscheide und u.U. willkürlicher ärztlicher Gutachten”⁵⁸*
- *“Im System IV erfolgt Arbeitsintegration nicht um der Inklusion willen, sondern primär zu Sparzwecken. Dies widerspricht Art. 27 BRK fundamental.(...) Als besondere Fehlanreize erweisen sich kantonale Vorgaben zur Auslastung der Werkstätten sowie der Rentabilitätsdruck”⁵⁹*
- *“Auf dem offenen Arbeitsmarkt in der Schweiz hat kein einziger Arbeitgeber eine gesetzliche Pflicht zur Anstellung von MmB.”⁶⁰*
- *“Das Diskriminierungsverbot des BehiG gilt – anders als dasjenige des GLG (Gleichstellungsgesetz) – nicht für private Arbeitsverhältnisse.”⁶¹*
- *“Insgesamt ist von einer wirksamen Selbstverpflichtung in der Praxis (aber) wenig zu spüren. Besonders gering ist die Bereitschaft von Arbeitgebenden, MmB neu einzustellen.” und “Fachpersonen berichten, wie Inklusionsarbeitsplätze stetig abgebaut wurden. Die Bundesverwaltung ihrerseits erhöhte ihre bescheidene Zielquote für die Anstellung von MmB 2020 auf 1.5-2.5%, erreichte diese aber nicht”⁶²*

⁵⁸ Schattenbericht, S. 7.

⁵⁹ Schattenbericht, S. 88.

⁶⁰ Schattenbericht, S. 90.

⁶¹ Ibid.

⁶² Schattenbericht, S.90.

3. Forderungen

Auch der UN-Ausschuss hat die Schweiz zur effektiven Arbeitsmarkintegration von MmB aufgefordert. Er kritisierte dabei "...die Segregation von Menschen mit Behinderungen auf dem "geschützten Arbeitsmarkt" mit sehr niedrigen Löhnen und begrenzten Möglichkeiten des Übergangs auf den offenen Arbeitsmarkt".⁶³

Ein umfassender Aktionsplan müsse ergriffen werden um "den Übergang von Menschen mit Behinderungen vom "geschützten Arbeitsmarkt" zum offenen Arbeitsmarkt im privaten und öffentlichen Sektor zu ermöglichen".⁶⁴ Wichtig seien die "Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen zur Steigerung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem offenen Arbeitsmarkt, auch im privaten Sektor".⁶⁵ Der UN-Ausschuss hebt somit auch die Rolle des privaten Sektors hervor, wobei er die primäre Verantwortung für die Umsetzung des Verpflichtungen, welche die Schweiz eingegangen ist, nach wie vor dem Staat überträgt.

Es wird deutlich, dass sich die Forderungen des Ausschusses stark mit den Forderungen im Schattenbericht von Inclusion Handicap decken. Im Rahmen dieser Studie wurden weitere involvierte Akteur:innen betreffend die konkrete Umsetzung der vom UN-Ausschuss geforderten Arbeitsmarkintegration konsultiert. Dabei kam folgenden Forderungen eine zentrale Rolle zu:

a) **Aufhebung der künstlichen Segregierung zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt**⁶⁶

Für Peter Saxenhofer von INSOS ist es im Bereich der Arbeit und Beschäftigung von zentraler Bedeutung, dass die künstliche Segregierung in einen ersten und einen zweiten Arbeitsmarkt sukzessive aufgehoben wird. Menschen mit Behinderung müssten Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt haben – und der geschützte Bereich ist ein Teil davon zu betrachten. Gemäss Jonas Staub, Geschäftsleiter BlindSpot, bestehen ganz grundsätzliche Schwachpunkte im Bereich der Einbindung von MmB in den Arbeitsmarkt. So besäße etwa kein MmB einen CV oder ein Arbeitszeugnis – zwei fundamentale Grundelement jedes Bewerbungsprozesses auf dem ersten Arbeitsmarkt. Für Staub wäre es enorm wichtig, einen Massnahmenplan aufzusetzen. Die darauf formulierten Massnahmen sollen es MmB ermöglichen, sich erfolgreich auf Stellen im ersten Arbeitsmarkt zu bewerben. Dafür sollen auch Massnahmen formuliert werden, welche Arbeitgebende und andere Arbeitnehmende adressieren und auf Bewerbungen von MmB vorbereiten. Die Bereitstellung und Finanzierung von Arbeitsangeboten für MmB findet heute in den Kantonen primär im

⁶³ UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung, Concluding Observations (13. April, 2022), §51a.

⁶⁴ UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung, Concluding Observations (13. April, 2022), §52a.

⁶⁵ UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung, Concluding Observations (13. April, 2022), §52c.

⁶⁶ UN-BRK Art. 1-4, Concluding Observations, 8. c); UN-BRK Art. 27, Concluding Observations, 51. a) und c); Aktualisierter Schattenbericht S. 93.

geschützten Bereich statt. Laut Urs Germann fehlen derzeit noch Möglichkeiten, Inklusionsarbeitsplätze bei Arbeitsgebern im allgemeinen Arbeitsmarkt zu finanzieren. Eine zentrale Diskussion werde es sein, wie man bestehende legislative Voraussetzungen anpassen könnte, um Mittel umzulenken und Trennungen aufzuheben.

b) Schaffen von Anreizen und Abbau von Hürden

Gemäss Anna Pestalozzi von Procap wäre es für eine erfolgreiche Arbeitmarktklusion von MmB wichtig, Anreize zu schaffen und Hürden abzubauen. Dies sowohl auf Seite der Arbeitgebenden wie auch der Arbeitnehmenden. Eine grosse Hürde stellt für MmB der drohende Verlust der Rente dar. Denn wenn sie es "wagen", (wieder) zu arbeiten und dabei scheitern, wird bei der Übergangsleistung der IV eine Revision eingeleitet. Diese Angst vor dem Rentenverlust macht einen Arbeitsversuch für viele MmB unattraktiv und setzt falsche Anreize, so Pestalozzi. In eine ähnliche Richtung geht auch Peter Saxenhofer wenn er von "Anreizen" spricht und fordert die Anstellung von MmB durch Risikominderung für die Arbeitgebenden zu erleichtern.

c) Sensibilisierung der beteiligten Akteure⁶⁷

Corinne Zbären-Lutz stellt in diesem Kontext die Frage der Sensibilisierung ins Zentrum. Eine Integration von MmB in den offenen Arbeitsmarkt sei fundamental und setze ein Umdenken voraus. So findet sie, dass man das "was noch an Berührungsangst da ist, (...) nicht mit Versicherungsleistungen wegnehmen" könne. Im IVG sind alle rechtlichen, negativen Anreize für eine Anstellung von MmB nach mehreren IVG-Revisionen an sich beseitigt.

Für Felicitas Huggenberger, Direktorin Pro Infirmis, sind in diese Kontext Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen im Bewerbungsverfahren wichtig. Ein Ansatz könnte sein, die privatwirtschaftlichen Unternehmen über die Sustainable Development Goals der UN abzuholen, so Huggenberger.

Daniel Seeholzer, Leiter der Eingliederungsstätte Baselland ESB, die mit rund einem Dutzend unternehmen für die Integration von MmB in den 1. Arbeitsmarkt zusammenarbeitet, betont, dass beide Seiten nicht aufeinander vorbereitet seien. Hier müsse aktive Bildungsarbeit geleistet werden, vor allem auch auf Seiten der Unternehmen. Das Gleiche fordert Annette Kahlen, Leiterin Ilgenpark. Sie unterstreicht zusätzlich, dass man sich auf die Weiterbildung von Führungspersonen in den Unternehmen konzentrieren soll.

d) Anstellungsquoten oder Abgaben

Die soziale Komponente einer Anstellung kann in der Schweiz kaum überbewertet werden. So betont etwa Annette Kahlen, dass die Arbeit in der Schweiz das zentrale Element der Identität einer Person und das "wichtigste Element der sozialen Verortung" sei. Sie betont die Wichtigkeit der Einbindung von MmB in den Arbeitsmarkt. Eine solche Einbindung wäre für sie eventuell durch Anstellungsquoten zu erreichen. Diese würden auch die

⁶⁷ UN-BRK Art. 5, Concluding Observations, 12

Privatwirtschaft einbinden, insbesondere auch grosse Unternehmen. Parallel dazu sei es aber insbesondere auch fundamental, Führungspersonen in der Wirtschaft das entsprechende Know-how und eine Sensibilisierung im Bereich der Inklusion von Menschen mit Behinderung zu vermitteln. Es brauche zwei Dinge: "ein klares 'commitment' und unterstützende Verantwortliche".

Auch für Jonas Staub besteht in diesem Bereich noch Nachholbedarf. Es sei wichtig Unternehmen auf die Mitarbeit von MmB vorzubereiten. Verschiedene Akteur:innen, etwa die Stiftung Profil und die Organisation Sensability, würden in diesem Bereich wichtige Pionierarbeit leisten, so Staub. Staub bringt zudem Abgaben, beziehungsweise finanzielle Vergütungen für Firmen ins Spiel, welche eine bestimmte Anzahl von MmB anstellen. Zentral sei jedoch, dass der Lohn über den Betrieb ausgezahlt werde und nicht über die IV-Versicherung. Hier hänge die Schweiz dem Ausland massiv hinterher, so Staub.

e) Umstellung von Objekt- zu Subjektfinanzierung?

Gemäss Felicitas Huggenberger wäre es wichtig, der Umstellung von einer objektbasierten Finanzierung zu einer subjektbasierten Finanzierung weiter Nachdruck zu verleihen. Dies würde insbesondere auch ermöglichen, die Dominanz des institutionellen, stationären Bereichs über ambulante Lösungen zu durchbrechen, so Huggenberger. Es gibt im Bereich der Subjektfinanzierung jedoch auch kritische Stimmen. So findet etwa Annette Kahlen, dass unklar sei, was die Subjektfinanzierung wirklich bringe. Sie betont explizit, dass diese finanziellen Einsparungen nicht das ausschlaggebende Argument sein dürfen.

4. Statistik

Erwerbsarbeit

Die nachstehenden Zahlen beziehen sich auf die Gruppe jener Menschen, welche zwischen 16 und 64 Jahren alt sind und in Privathaushalten leben. In dieser Gruppe sind 1,04 Mio. MmB (19%), 225'000 (4%) davon sind stark eingeschränkte Personen.⁶⁸ Kinder bis 15 Jahren sowie Personen aus sog. „Kollektivhaushalten“ wie Alters- und Pflegeheime sind in den folgenden Zahlen nicht berücksichtigt.

⁶⁸ [Hier](#) Abgerufen

Rund 2/3 der Menschen mit Behinderung sind in den regulären, sog. „ersten“ Arbeitsmarkt integriert. Hier nicht aufgeführt sind all jene, die sich im „zweiten“ Arbeitsmarkt, welche über angepasste Strukturen und Prozesse verfügt, bewegen.

Daten zu: Erwerbstätigkeit			
<i>Wohnbevölkerung 16 - 64 J. in Privathaushalten</i>	ohne B.	mB	M starker B
Erwerbsquote (%)	86.9%	72.3%	46.8%
Erwerbstätige (%)	83.7%	67.9%	39.3%
Vollzeiterwerbstätige (%)	65.9%	52.6%	48.1%
Arbeitsbedingungen (Zufriedenheit: Mittelwert)	8.0	7.7	7.6
Vitalitätsgrad am Feierabend (Mittelwert)	5.4	4.5	4.1
Benachteiligung am Arbeitsplatz aufgrund einer B.	0.3%	3.6%	11.7%
<i>Quelle</i>	<i>BFS - Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC)</i>		<i>© BFS 2020</i>

Abbildung 14: Erwerbstätigkeit von MmB

Die Anzahl MmB, die in an Wohnheime angegliederten geschützten Werkstätten tätig sind, wurde vom BFS letztmals 2015 erhoben. Sie stieg zwischen 2007 und 2013 von 14'252 auf 18'122 Personen an; ungefähr die Hälfte davon waren Menschen mit geistigen Behinderungen.⁶⁹

Daten zu: Tätigkeit in geschützten Werkstätten für Menschen mit Behinderungen (2013)			
Anzahl Klientinnen und Klienten	Total		18'122
	15–64 Jahre	97.7%	17'701
	> 64 Jahre	2.3%	'420
Nach Geschlecht	Frauen	41.8%	7'566
	Männer	58.2%	10'556
Nach Hauptbehinderung	Körperliche B.	9.2%	1'667
	Psychische B.	32.2%	5'837
	Geistige B.	50.9%	9'216
	B.Sinnesorgane	2.1%	'372
	Suchterkr.	3.1%	'555
	Sonstige	2.6%	'475
Nach Invaliditätsrente	Mit IV-Rente	89.7%	16'262
	Ohne IV-Rente	7.0%	1'263
	Unbekannt	3.3%	'597
<i>Quelle</i>	<i>BfS - Statistik der sozialmedizinischen Institutionen</i>		

Abb. 15: Tätigkeit in geschützten Werkstätten für MmB (2013)

⁶⁹ Aktualisierter Schattenbericht, S. 86.

Daten zu: Gleichstellung im Bereich Erwerbstätigkeit: wichtigste Ergebnisse			
	MoB	MmB	davon MmsB
Erwerbsquote (%) ¹	86,9%	72,3%	46,8%
Erwerbstätige (%) ¹	83,7%	67,9%	39,3%
Vollzeiterwerbstätige (%) ^{1,2}	65,9%	52,6%	48,1%
Arbeitsbedingungen (Zufriedenheit: Mittelwert) ³	8,0	7,7	7,6
Vitalitätsgrad am Feierabend (Mittelwert) ³	5,4	4,5	4,1
Benachteiligung am Arbeitsplatz aufgrund einer Behinderung (%) ⁴	0,3%	3,6%	11,7%
Quelle	1 SILC 2019. Wohnbevölkerung 16 bis 64 Jahre, die in einem Privathaushalt lebt. 2 In % der Erwerbstätigen. Vollzeit: 36 Stunden oder mehr pro Woche. 3 SILC 2019. Wohnbevölkerung 16 bis 64 Jahre in Privathaushalt. Mittelwert Skala 0 (-) bis 10 (+). 4 SGB 2017. Wohnbevölkerung 15 bis 64 Jahre in Privathaushalt . In % der Erwerbstätigen.		

Abb. 16: Gleichstellung im Bereich Erwerbstätigkeit: wichtigste Ergebnisse

Daten zu: Erfahrungen mit Gewalt/Einschüchterung			
	MoB	MmB	davon MmsB
Beteiligung am Arbeitsmarkt («Erwerbsquote»)	87%	72%	47%
Zufriedenheit mit der Arbeit	81%	67%	57%
Erfahrung von Gewalt und Diskriminierung am Arbeitsplatz (2017)	18%	26%	34%
Benachteiligung am Arbeitsplatz wegen der Behinderung (2017)		4%	12%
Verbale Gewalt am Arbeitsplatz (2017)	5%	7%	9%
Drohungen/ Erniedrigungen am Arbeitsplatz (2017)	4%	6%	8%
Einschüchterung/Mobbing am Arbeitsplatz (2017)	7%	11%	17%
Quelle	BFS - Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC)		

Abb. 17: Erfahrungen mit Gewalt/Einschüchterung

Das Monitoring des BSV zur beruflichen Integration zeigt, dass die Löhne der Erwerbsarbeit nicht ausreichen. Nur 31% haben ein Einkommen von mindestens 3000 CHF pro Monat. 18 % sind ein Jahr später bei der Sozialhilfe, vier Jahre später sind es immer noch 12 Prozent.⁷⁰

⁷⁰ Zahlen sind ohne Institutionen/Heime und ohne Kinder; [hier](#) abgerufen

5. Zusammenfassung

Der schweizerische Arbeitsmarkt ist sehr liberal ausgestaltet. Es gibt, im Gegensatz zu Nachbarstaaten, keine direkten Verpflichtungen, MmB einzustellen⁷¹. Zusammen mit den durch das IVG geschaffenen gesetzlichen Anreizen führt dies zu einer Separierung zwischen einem marktwirtschaftlich funktionierenden ersten Arbeitsmarkt und einen auf staatlichen Beihilfen basierten zweiten Arbeitsmarkt“.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen im 1. Arbeitsmarkt und die Abschaffung des 2. kann nur gelingen, wenn sich die Wirtschaft gewinnen lässt, aktiv an diesem Ziel mitzuarbeiten. Der Gesetzgeber kann nur bis zu einer gewissen Masse die dazu notwendigen Strukturen schaffen, ohne die → Bereitschaft der Privatwirtschaft sich gegen über MmB im Arbeitsmarkt offener zu zeigen, wird die Inklusion von MmB in die marktbasierende Arbeitswelt eine Randerscheinung bleiben. Zentral wäre neben einer → Sensibilisierung der beteiligten Akteure die staatliche Sicherung von Rentenansprüchen auch in einer Zeit, in der ein MmB den Schritt in den 1. Arbeitsmarkt wagt. Ist der Preis dafür, die IV-Rente zu verlieren, wird er das Wagnis, das jederzeit scheitern kann, nicht eingehen. Wichtig dabei erscheint, dass der Arbeitnehmer:innen mit Behinderung in einem normalen Betrieb integriert werden können und dabei → Lohnzahlungen über den Betrieb und nicht über die IV erfolgen.

⁷¹ Quoten in den Nachbarländern: Deutschland – Ab 20 Mitarbeitenden (MA) 5% schwerbehinderte oder ihnen Gleichgestellte Arbeitnehmende; Frankreich – Ab 20 MA 6% «des personnes en situation de handicap»; Österreich – Auf je 25 Arbeitnehmer mindestens einen begünstigten Behinderten. In Italien ist ein entsprechendes Gesetz in der Vernehmlassung.

F. Wohnen & öffentlicher Raum

1. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Wohnen ist ein existenzielles Grundbedürfnis, mehr als Arbeit oder Sport. Im Bereich Wohnen und in der Gestaltung öffentlicher Räume ist das Thema seit rund 30 Jahren präsent, beschränkt sich aber im Wesentlichen auf eine technische Diskussion barrierefreien Bauens.⁷² Die soziologischen und psychologischen Aspekte des Zusammenlebens in gemischten, inklusiven Wohnformen und die Bedürfnisse von MmB im öffentlichen Raum sind noch wenig bearbeitet. Inklusive Wohnformen gelten immer noch als "Experimente". MmB, besonders auch solche mit geistiger Behinderung, tauchen im öffentlichen Raum in der Schweiz kaum auf. Hier verpasst die Gesellschaft die einfachste Form der Begegnung mit MmB und damit das Erlernen einer Normalität im Umgang.

Im Wohnen, wie auch beim Arbeiten, reicht eine technische Definition des Begriffs "barrierefreies Bauen" nicht, um MmB eine Wahlmöglichkeit bezgl. ihres Wohn- und Lebensorts und -modells anzubieten. Hier stehen einer breiten Umsetzung auch die bestehenden segregierenden Heimstrukturen entgegen, deren Betreiber ihr "Betriebsmodell" schützen bzw. gezwungen wären, neue Nutzungsmodelle für ihre Immobilien zu finden.

In der Gestaltung öffentlicher Bereiche, bei deren Planung in den letzten Jahren viele partizipative Formen der gesellschaftlichen Entscheidungsfindung entwickelt wurden, sticht die Frage nach der Mitsprachemöglichkeiten von MmB hervor. Kaum einer dieser Prozesse betont die Mitsprache von MmB bei der Planung öffentlicher Räume. Hier kommt die Thematik des im Abschnitt I. Querschnittsthema "einfache Sprache" zum Tragen. Ein partizipativer Dialog, der nicht in einfacher Sprache geführt wird, wird immer einen relevanten Teil der Bevölkerung ausschliessen. Jonas Staub, Geschäftsleiter Blindspot, weist darauf hin, dass Menschen mit geistigen Behinderungen die aktive Partizipation erst erlernen müssen. Sie sind sie es nicht gewohnt, dass sie in Entscheide einbezogen werden, und sind entsprechend zu Beginn oft überfordert.

2. Gesetzlichen Rahmenbedingungen im Bereich Wohnen / öffentlicher Raum

Die Nutzbarkeit und Barrierefreiheit von Bauten, Aussenanlagen und Haltestellen des öffentlichen Verkehrs werden in verschiedenen nationalen Gesetzen und Verordnungen behandelt, die durch kantonale und kommunale Regelungen ergänzt werden. Hier eine Übersicht über die wichtigsten nationalen Regelungen:

- [Artikel 8 Bundesverfassung](#)
- BehiG ([Behindertengleichstellungsgesetz](#))
- BehiV ([Behindertengleichstellungsverordnung](#))

⁷² dazu [SIA Norm 500 "Hindernisfreie Bauten"](#).

- Erläuterungen zur BehiV
- VböV (Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs)
- VAböV (Verordnung über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs)
- Kantonale Verfassungen
- Kantonale Baugesetze und Verordnungen
- Norm sia500

3. Forderungen

Im Bereich Wohnen kritisiert der UN-Ausschuss primär den Fokus der Schweiz auf institutionellen Wohnformen für MmB und die unzureichenden Unterstützungsleistungen für selbstständiges Wohnen.⁷³

Die Autor:innen des Schattenberichts erachten die Bemühungen von Bund und Kantonen zur Desinstitutionalisierung als unzulänglich. Weder sei von einem Abbau institutioneller Wohnformen noch von einem systematischen Ressourcentransfer die Rede.⁷⁴ U.a. sind sehr viele MmB, welche in Institutionen leben, nicht über ihr Recht auf freie Wahl der Wohnform informiert. Dass zahlreiche MmB, welche aktuell in Institutionen leben, gerne selbstbestimmt leben würden, hat u.a. eine Studie des BSV zu Wohnangeboten für MmB in der Schweiz ergeben.⁷⁵ Jonas Staub schätzt, dass es 50 bis 60% der Institutionen bzw. der Wohnplätze in Institutionen gar nicht braucht.

Weitere zentrale Forderungen beziehen sich auf den Ausbau und die Neukonzipierung von Unterstützungsleistungen, fehlende kantonale Rechtsgrundlagen und fehlende kantonale Behindertenkonzepte. Was den freien Wohnungsmarkt anbelange, sei die Situation ebenfalls unbefriedigend. Nebst der fehlenden Rollstuhlgängigkeit mangle es insbesondere an Offenheit von Immobilienverwaltungen und Vermieter:innen gegenüber MmB.⁷⁶

Nachstehende zentrale Forderungen ergeben sich aus Sicht der Autor:innen aus den obenstehenden Rahmenbedingungen und in Umsetzung der UN-BRK:

a) Deinstitutionalisierung⁷⁷

Diese Forderung ist für alle bis auf eine der befragten Fachpersonen zentral. Sie stellen fest, dass dank der Kantone Zürich, Bern und Basel, welche aktuell dabei sind, von einer Objekt-

⁷³ Concluding Observations, 40, Aktualisierter Schattenbericht, S. 4.

⁷⁴ S. 60-62.

⁷⁵ Fritschi, Tobias et. al. (2019).

⁷⁶ Aktualisierter Schattenbericht, S. 66.

⁷⁷ UN-BRK Art. 19, Concluding Observations, 40. A.

auf eine Subjektfinanzierung umzustellen, bei anderen Kantonen eine Diskussion ausgelöst werde. Zudem, so stellt Jill Aeschlimann, Themen- und Projektverantwortliche bei insieme Schweiz / Suisse fest, habe der Bericht des UN-Ausschusses vom März 2022 einiges in Gang gesetzt und die Akteur:innen wagen sich seither eher, die mit der Umstellung von Objekt- auf Subjektfinanzierung einhergehende, heikle Forderung der „Deinstitutionalisierung“ anzusprechen.

Doch die Neuzuteilung der Aufgaben im Rahmen des NFA 2008, bei der der Bund die Zuständigkeit für die "individuellen Eingliederungsmassnahmen" bei sich behielt, während jene für den Bau und Finanzierung der Institutionen für MmB sowie die "ambulante Eingliederung" an die Kantone übergang, erschwert diesen Prozess. Laut Thomas Schuler, Verantwortlicher FBBF, schliesst der NFA die erneute Umverteilung der Gelder von den Kantonen zum Bund klar aus. Wenn, dann sehe er beim Thema Wohnen am ehesten eine Möglichkeit. Tatsächlich erarbeiten Kantone und Bund aktuell eine Studie zu den Finanzflüssen im Bereich Wohnen.

Trotzdem sind sich die Fachpersonen einig, dass die Entwicklung hin zur Deinstitutionalisierung nicht mehr zu stoppen sei. Aufpassen müsse man, so Felicitas Huggenberger, Direktorin von Pro Infirmis, dass die – auch auf Druck der UN-BRK – entstandenen, zu Behinderteninstitutionen gehörenden Aussenwohngruppen nicht als selbständiges Wohnen akzeptiert werden. Zudem dürfe die Sensibilisierung von potentiellen Nachbar:innen ohne Behinderung nicht vergessen werden.

Annette Kahlen, Leiterin Ilgenpark, ist sich noch unsicher, wie viel die Umstellung auf die Subjektfinanzierung tatsächlich bringt. Die Behörden hätten hier auch oft stark die Hoffnung auf finanzielle Einsparungen.

b) Information von MmB über ihr Recht auf freie Wahl der Wohnform⁷⁸

Diese Forderung wird unisono als sehr wichtig erachtet. Tatsächlich seien MmB, welche in Institutionen leben, nicht ausreichend über ihr Recht auf freie Wahl der Wohnform informiert. Für Anja Reichenbach, Fachmitarbeiterin Projekte Behindertenkonferenz Kanton Zürich BKZ, ist es wichtig, dass es nicht bei einer Information bleibt, sondern dass der Wechsel von einer Institution zu

in ein ambulantes Wohnen aktiv begleitet wird.

Von neuen Beratungsstellen sei abzusehen, so die Mehrheit der Fachpersonen. Es gäbe genug Bestehende, welche allerdings noch nicht genug bekannt seien.

c) Ausreichende Unterstützungsleistungen für selbständiges Wohnen, Abschaffung Hürden beim Zugang zum Assistenzbeitrag⁷⁹

Per dato gibt es lediglich 2500 Assistenzbezogener:innen. Entsprechend erachtet die Mehrheit der befragten Fachpersonen diese Forderung als zentralste im Bereich Wohnen. Peter

⁷⁸ UN-BRK Art. 1-4, Concluding Observations, 10. c); UN-BRK Art. 33, Concluding Observations, 64. a)

⁷⁹ UN-BRK Art. 19, Concluding Observations, 40. b); Aktualisierter Schattenbericht S. 64.

Saxenhofer stellt allerdings die Frage in den Raum, ob die Gesellschaft grundsätzlich bereit sei, aufwändige individuelle Settings für ambulante Wohnformen zu finanzieren. Die aktuelle Limite des Assistenzsystems reiche nicht aus für eine aufwändige 7x24- Betreuung.

Alle befragten Fachpersonen sind der Meinung, dass die Ausgestaltung des Assistenzbeitrags noch viel zu kompliziert sei. Als Beispiel für die hohe Komplexität des Assistenzbeitrags nennt Felicitas Huggenberger das Beispiel eines MmB, welcher pro Woche rund 30 Stunden für die Administration aufwenden müsse! MmB, welche arbeitstätig seien, können diesen Aufwand gar nicht aufbringen.

Peter Saxenhofer weist darauf hin, dass Menschen mit psychischen und geistigen Behinderungen oftmals nicht in der Lage sind, die Arbeitgeberrolle zu übernehmen und dass sie hierfür Unterstützung brauchen. Aktuell lasse das Assistenzsystem dies nicht zu, was dazu führe, dass diese Menschen in Institutionen bleiben.

Wichtig sei zudem, so die Mehrheit der Fachpersonen, dass einerseits die Assistent:innen von ihrer Arbeit leben können und dass auch Angehörige und Organisationen wie etwa die Spitex angestellt werden dürfen. Fast noch wichtiger als die pflegende Assistenz erachtet Annette Kahlen die aufsuchende agogische Betreuung. Die Gefahr der Vereinsamung dürfe nicht unterschätzt werden. Ziel ist schliesslich nicht das externe Wohnen, sondern die soziale Inklusion!

Corinne Zbären-Lutz, Stv. Geschäftsfeldleiterin IV beim BSV, erinnert daran, dass die ursprüngliche Zielgruppe der Assistenzbeiträge Menschen mit körperlichen Behinderungen waren und dass die Behörden nun dabei seien, Anpassungen vorzunehmen. Das Arbeitgebermodell des Assistenzbeitrages macht es für Menschen mit einer geistigen Behinderung schwierig. Administrative Hürden müssten dennoch so weit wie möglich abgeschafft werden.

d) Mehr bezahlbare und hindernisfreie Wohnungen⁸⁰

Trotz gesetzlicher Vorgaben gibt es nach wie vor nicht genügend hindernisfreie Wohnungen. Zu beachten gilt, dass fehlende Rollstuhlgängigkeit nicht das einzige Hindernis ist. Für Menschen mit geistiger oder psychischer Beeinträchtigung sei das zentrale Hindernis die fehlende Sensibilisierung der potentiellen Nachbar:innen und Vermieter:innen, so Peter Saxenhofer. Jonas Staub redet diesbezüglich von „sozialen Barrieren“.

⁸⁰ UN-BRK Art. 19, Aktualisierter Schattenbericht, S. 66.

4. Statistik

Der Schattenbericht, welcher die Datenlage in diesem Bereich als «prekär» kritisiert, geht von einer Grössenordnung von 25'000 – 30'000 MmB bis 64 Jahren aus, die in Institutionen wohnen. Er stellt allerdings erfreut fest, dass der Anteil selbständig wohnender Personen seit 2011 verhältnismässig stärker zunahm.⁸¹

Die Anzahl Plätze in Institutionen mit Erwachsenen mit IV-Leistung (IVR, HE) ist zwischen 2011 und 2015 um 4.8% gestiegen, was leicht über der Bevölkerungsentwicklung im gleichen Zeitraum (4.0%) liegt. Die Quote der Wohnplätze in Institutionen pro 1'000 Einwohner/innen beträgt 4.0 und schwankt regional zwischen 3.2 (Lateinische Schweiz) und 4.6 (Nordwestschweiz).

Demgegenüber steigerte sich die Anzahl Personen mit einer IV-Leistung, die ein privates Wohnangebot in Anspruch nehmen, von 2011 bis 2017 um 20.5%.

Die Quote der Personen mit Wohnunterstützung im privaten Bereich beträgt pro 1'000 Einwohner/in 4.4 und schwankt teilweise ähnlich, teilweise konträr zur Quote der Wohnplätze im institutionellen Bereich. Während in der Zentralschweiz beide Quoten durchschnittlich sind und in der Nordwestschweiz beide Quoten höher, scheint es in der Region Ostschweiz mehr institutionelle Wohnangebote und in der Lateinischen Schweiz mehr private Wohnangebote zu geben.

Die Gesamtzahl von Personen mit IV-Leistungen, die ein Wohnangebot in Anspruch nehmen, stieg von 2011 bis 2017 um 10.4% auf 48'512 Personen. Hinzuweisen ist dabei auf die Tatsache, dass Leistungen nach Art. 74 IVG aufgrund fehlender verknüpfbarer Individualdaten nicht berücksichtigt sind.⁸²

⁸¹ Aktualisierter Schattenbericht, S.66 und S.67.

⁸² Fritschi, Tobias et. al. (2019). Bericht im Rahmen des dritten mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP3-IV) Bestandesaufnahme des Wohnangebots für Menschen mit Behinderungen

Wohnform von Menschen mit Behinderung		
	MmB	Mm starker B
Private Haushalte		
Erwachsene (16 Jahre und mehr) ¹	1583'000	341'000
Kinder (0–14 Jahre) ²	52'000	8'000
Kollektivhaushalte		
Institutionen für Menschen mit Behinderungen (ohne Sucht- oder psychosoziale Probleme) ³	44'308	44'308
... davon Interne ⁴	25'512	25'512
Alters- und Pflegeheime: 0–64-Jährige ⁵	5'976	5'976
Alters- und Pflegeheime: 65-Jährige und Ältere ⁵	117'282	117'282
Total	193'078	193'078
% der MmB in Kollektivhaushalten	10.7%	37.3%
Total (Schätzung, Doppelzählungen möglich)	1803'000	517'000
<p>1 SILC 2019. Menschen mit Behinderungen gemäss Behindertengleichstellungsgesetz. 2 SGB 2017. Gemäss Einschätzung der erwachsenen befragten Person. 3 SOMED 2015. Total Personen im Jahr (eine Person kann mehrere Klientinnen resp. Klienten darstellen). 4 SOMED 2014. Personen mit Beherbergungsplatz. 5 SOMED 2019. Nur Personen in Langzeitaufenthalt.</p>		
Quellen	BFS – Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen (SILC), Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (SOMED), Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB)	

Daten zu: Zufriedenheit mit der Wohnsituation, 2012			
Wohnbevölkerung 16 bis 64 Jahre, die in einem Privathaushalt lebt			
	M ohne B.	MmB	Mm starker B
Mittelwert auf einer Skale von 0 (-) bis 10 (+)	8,4	8,1	8,0
Quelle	BFS - Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen 2012 (SILC)		

Daten zu: Wohnverhältnisse von Menschen mit und ohne Behinderungen			
Wohnbevölkerung 16 bis 64 Jahre, die in einem Privathaushalt lebt			
Wohnungstyp	Haushalt ohne MmB	Haushalt mit MmB	Haushalt mit Mm starker B
Freistehendes Haus	20.0%	20.5%	20.0%
Reiheneinfamilienhaus	11.4%	12.3%	10.7%
Gebäude mit <10 Wohnungen	40.1%	39.6%	41.4%
Gebäude mit 10 oder mehr Wohnungen	25.2%	24.1%	24.8%
Anderer Wohnungstyp	3.2%	3.4%	3.2%
Wohnqualität	Haushalt ohne MmB	Haushalt mit MmB	Haushalt mit Mm starker B
Grundausstattung 2)	90.7%	86.4%	85.0%
Ausreichend Raum	90.4%	85.9%	85.1%
Angenehm geheizt im Winter	91.8%	89.5%	88.0%
Angenehm kühl im Sommer	84.1%	81.7%	82.3%
Keine Feuchtigkeitsprobleme	88.2%	82.7%	84.1%
Ausreichend Tageslicht	91.9%	90.3%	89.6%
Keine lärmige Umgebung	80.3%	74.8%	75.2%
Keine Umweltverschmutzung in der Umgebung	91.3%	84.5%	83.6%
Kein Vandalismus in der Umgebung	85.2%	78.6%	76.4%
Mittelwert	88.2%	83.8%	83.3%
Wohnkosten: objektive Belastung	Haushalt ohne MmB	Haushalt mit MmB	Haushalt mit Mm starker B
Objektive Belastung: % mit tragbarer Belastung 3)	89.0%	85.1%	79.0%
Objektive Belastung: Mittelwert 3)	24.6%	26.2%	29.0%
Wohnkosten: Mittelwert 4)	1643	1587	1553
Wohnkosten: subjektive Belastung	Haushalt ohne MmB	Haushalt mit MmB	Haushalt mit Mm starker B
Keine subjektive Belastung	14.2%	10.7%	9.7%
Geringe subjektive Belastung	60.2%	54.4%	46.5%
Grosse subjektive Belastung	25.6%	34.9%	43.8%
Wohndauer	Haushalt ohne MmB	Haushalt mit MmB	Haushalt mit Mm starker B
Durchschnittliche Wohndauer in Jahren	9.6	11.9	11.9
<p>1) Grenzen des 95%-Vertrauensintervalls (Fehlermarge des Prozentanteils).</p> <p>2) Grundausstattung: Bad/Dusche und WC in der Wohnung, funktionierende Strom- und Wasserversorgung.</p> <p>3) Verhältnis zwischen dem Total der Wohnkosten und dem verfügbaren Haushaltseinkommen (2012: unter Berücksichtigung allfälliger Mietzuschuss). Die Belastung gilt als tragbar, wenn die Wohnkosten nicht 40% des Einkommens übersteigen.</p> <p>4) Miete oder Hypothekbelastungen und Nebenkosten (inkl. Wasser, Elektrizität, Parkplätze, usw.).</p>			
Quelle	BFS - Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen 2012 (SILC)		

Die bestehenden statistischen Daten lassen keine Rückschlüsse zu, inwiefern MmB aufgrund einer freien Wahl in einen Privathaushalt leben. Auch über Verbleibzeit, Altersspektrum, finanzielle Belastung des einzelnen MmB u.ä. gibt es keine verfügbaren Werte.

Aktuell werden einzig in einzelnen innovativen Projekten im Rahmen einer Wirkungsanalyse Daten zur Zufriedenheit von Menschen, die in einer inklusiven Wohnumgebung leben, erhoben.

5. Zusammenfassung

MmB wollen, analog zu älteren Menschen, immer weniger in Institutionen wohnen. Obwohl schon seit rund 30 Jahren ein Thema, tauchen sie, besonders auch solche mit geistiger Behinderung, im öffentlichen Raum in der Schweiz kaum auf. Hier verpasst die Gesellschaft die einfachste Form der Begegnung und somit auch der Inklusion von MmB.

Der Grundidee der Deinstitutionalisierung, die eigentlich den Kern der Inklusionsidee der UN-BRK ausmacht, stehen fest etablierte Abgeltungssysteme entgegen.

Doch tut sich einiges im Wohnbereich – nicht zuletzt ausgelöst durch die UN-BRK. Zur Zeit dominiert vor allem der Übergang von der Objekt- zur Subjektfinanzierung der Kantone Zürich, Bern und Basel die Diskussion. Gemeinsam mit den Concluding Observations des UN-Ausschusses vom März 2022 geben sie der Forderung nach Deinstitutionalisierung grossen Aufschwung. Auch bei der Ausgestaltung des Assistenzbeitrags läuft einiges, wobei die Reduktion der zahlreichen administrativen Hürden im Fokus liegt. Noch zu wenig gemacht wird bei der → unabhängigen Information, Beratung und Begleitung von MmB in der Umsetzung ihres Rechts auf freie Wahl der Wohnform.

Auch fehlt es einer → umfassenden Sensibilisierung der Bevölkerung als künftige Nachbar:innen und Vermieter:innen. Denn Ziel ist nicht nur das selbständige Wohnen, sondern die gesellschaftliche Inklusion. Fast jede Fachperson, die zum Thema befragt wurde, führt aus, dass beide Seiten noch kaum Erfahrung mit inklusiven Wohnformen haben, in denen MmB in einem normalen Wohnumfeld mit angepasster Unterstützung leben können. Auch besteht auf Seiten der MmB kaum Wissen darüber, wie man sich für ein solches Wohnen bewirbt, was es für sie bedeutet und was auch sie in dieses Zusammenleben einbringen müssen.

G. Querschnittsthema "Einfache / leichte Sprache"

1. Bedeutung im Gesamtthema

Als die vorliegende Studie geplant wurde, stand das Thema der sprachlichen Interaktion in der Gesellschaft unter den Aspekt der Inklusion nicht im Fokus. Mit der Einarbeitung in die drei Fokusthemen Arbeit, Wohnen/öffentlicher Raum und Sport rückte das Thema der zielgruppengerechten Kommunikation immer mehr ins Zentrum.

In seinen Concluding Observations 2022 erwähnt der UN-Ausschuss in sieben der 24 in den "General principles and obligations" enthaltenen Empfehlungen an die Schweiz die Frage der Kommunikation, der Sprache und der diskriminierenden Ausdrücke. Bei verschiedenen anderen Themen, wie den Zugang zu Bildung oder der Teilhabe an Entscheidungsprozessen, ist das Verstehen der Fragestellung jeweils elementare Grundlage eines Zugangs.

2. Aktueller Stand

Auffallend in den Forderungen von Seiten Kommission und auch anderer Fachgremien ist das besondere Standing, das sich Braille-Schrift⁸³ und Gebärdensprache⁸⁴ als Grundlage einer glückenden Inklusion in die Gesellschaft bereits erarbeitet haben.

Beim Thema der sprachlichen Grundkommunikation sind die Forderungen weniger explizit formuliert, obwohl der Einfluss einer gut verständlichen Sprache auf Teilhabe und Zugang aus unserer Sicht viel bedeutender ist, da markant mehr Menschen mit Problemen beim Verstehen komplexerer Texte betroffen sind als nur jene mit einer Seh- oder Hörbehinderung.



Abb. 18: Unterschiedliche Logos für eine leicht lesbare und verständliche Form von (Schreib-) Sprache

Alle drei Landessprachen haben ein oder zwei offizielle Regelwerke einer vereinfachten Sprache entwickelt:

- "einfache" und "leichte Sprache" im Deutschen
- "falc" (facile à lire et à comprendre), "langage facile à lire" oder "langage simplifié" für im französischen Sprachraum

⁸³ In verschiedenen Ländern wie ... bereits als zusätzliche Amtssprache angenommen

⁸⁴ In den Kantonen GE, ZH und TI ist oder soll Gebärdensprache in der international jeweils pro Sprache anerkannten Form in der Verfassung als anerkannte Amtssprache verankert werden. Auch auf nationaler Ebene wird diese Möglichkeit geprüft.

- "linguaggio semplificato" oder "lingua facile" für das Italienische.

Im Französischen und Italienischen nutzen die unterschiedlichen Bezeichnungen die gleichen Regeln. Im Deutschen gibt es zwei parallele Sprach-Regelwerke für "einfache Sprache" und "leichte Sprache". Daniel Seeholzer, Leiter der Eingliederungsstätte Baselland ESB, sagt dazu, dass sie alle ihre Unterlagen in leichte Sprache übersetzt hätten, die verschiedenen Zertifizierungen aber eher zu einer Verunklarung führen.⁸⁵

In öffentlichen Stellen wird vielerorts grosser Aufwand betrieben, um Abstimmungsunterlagen und ähnliches auch in "leichter Sprache" anzubieten.⁸⁶ Auf staatlicher Ebenen wird angestrebt, alle Merkblätter und Abstimmungstexte auf einfache Sprache anzubieten. Urs Germann vom EBGB betont, dass in den letzten Jahren gerade im Bereich E-accessibility bezüglich der Zugänglichkeit der staatlichen Informationen sehr viel gegangen sei, auch bedingt durch die technische Entwicklung.⁸⁷ Technische Lösungen bei der Braille-Schrift beispielsweise ermöglichen es schon heute, dass solche Texte auch von Blinden gelesen werden können.

Die Frage, ob die Vereinfachung komplexe Zusammenhänge nicht mehr darstellen kann, ist jedoch noch nicht ausdiskutiert. So sagt die Bundeskanzlei in einer Stellungnahme zu einem SRG-Bericht⁸⁸ dazu: «Im Vorfeld von Volksabstimmungen würden stark vereinfachende, ungenaue amtliche Äusserungen rasch als unzulässige Beeinflussung durch die Behörden gewertet.»

Im Bereich «einfache Sprache» regelt ein Standard die Nutzung auf dem Internet⁸⁹. Der Standard kommt von einem privaten Verein «eCH⁹⁰».

3. Forderung

Auch wenn sich die öffentlichen Stellen auf Grund von parlamentarischen Vorstössen vielerorts mit der Thematik auseinandersetzen, sind andere Bereiche des öffentlichen Lebens von diesen Bemühungen praktisch unberührt. Dies betrifft auch die Focusbereiche der Advocacy-Kampagne. In der Wirtschaft folgen die Ausschreibung von Stelleninseraten und Stellenbeschriebe weiterhin den traditionellen Formen. Die interne wie externe Kommunikation von Unternehmen kennt die leichte Sprache nicht, was die Zugänglichkeit des 1. Arbeitsmarkts für MmB stark einschränkt. Auch das Vereinsleben nutzt die einfache / leichte Sprache nicht, noch wird sie im Wohnungsmarkt genutzt für Informationen, Inserate und Verträge. Dieses für den Zugang und die Teilhabe von MmB zu verschiedenen Lebensbereichen so zentrale Thema ist in der Schweiz noch nicht genug positioniert.

⁸⁵ Eingliederungsstätte Baselland ESB, Beispiel Leichte Sprache Leitbild

⁸⁶ <https://www.politik-leichte-sprache.ch>

⁸⁷ <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/themen-der-gleichstellung/e-accessibility-.html>

⁸⁸ <https://www.srf.ch/news/abstimmungen-15-mai-2022/einfachere-sprache-ist-das-abstimmungsbuechlein-fuer-viele-zu-komplex>

⁸⁹ E-Governance Standard eCH-0059

⁹⁰ <https://www.ech.ch/de/node>

a) **Sprache⁹¹: Zugang zu allen Lebensbereichen ermöglichen dank systematischem Einsatz der einfachen /leichten Sprache**

Alle Interviewpartner:innen, die in der praktischen Arbeit mit MmB tätig sind, betonen die zentrale, ja existenzielle Bedeutung für den ganzen Prozess, dass MmB verstehen können, was für Angebote zur Verfügung stehen und welche Rechte ihnen zustehen. Institutionen versuchen, mit Bildungsangeboten diesen Zugang zur Kenntnis der eigenen Möglichkeiten für MmB zu verbessern. Wenn die Informationen als gut lesbare und verständliche Texte vorlägen, wäre dies eine grosse Hilfe.

Corinne Zbären-Lutz vom BSV ist der Meinung, dass man im Bereich der einfachen /leichten Sprache unbedingt „ein Briquet“ zulegen muss, auch mit Unterstützung dieser Kampagne. Jonas Staub von BlindSpot betont, dass dies auch eine Verpflichtung für Jurist:innen sein soll, da sonst Rechte schlicht nicht verständlich sind. Von Gegner:innen solcher Bemühungen wird jeweils vorgebracht, dass Gesetzes- wie Abstimmungstexte durch die Übersetzung verfälscht werden könnten, so dass sie nicht mehr wiedergeben, was im Gesetz oder in der Vorlage enthalten ist.

Jonas Staub schildert eine Erfahrung mit beratenden Stellen. BlindSpot habe alle ihre Unterlagen zu einem Angebot nur in leichter Sprache weitergegeben. Von den Stellen wurde bemängelt, dass sie keine Unterlagen hätten, die für sie alle Informationen zusammenfassen. Die Antwort von BlindSport, dass die Unterlagen ja auch nicht für sie seien, wurde eher irritiert aufgenommen. Annette Kahlen regt an, einmal eine grössere Untersuchung zu machen, wie viele Menschen auch ausserhalb des Behindertenbereichs es auf einer Website vorziehen würden, den Text in einfach verständlicher Sprache zu lesen, wenn beide Versionen vorlägen.

4. Zusammenfassung

Auch wenn es nennenswerte Bemühungen gibt, Kommunikation in gut verständlicher Sprache zu fördern, ist es bisher ein Thema, dass vor allem in Fachkreisen und in staatlichen Stellen diskutiert wird. Auf staatlicher Ebene wurde sehr viel gemacht.

Weder die Arbeitswelt, der Wohnungsmarkt noch der Sportbereich wurde vom Thema bisher erreicht. Gerade die Frage einer einfach und gut verständlichen Sprache auch für Menschen, denen dies mit allgemeinen Texten schwerfällt, ist ein Kernelement jeder Bemühung um Zugang und Wahlfreiheit. Wie soll ich wählen, wenn ich nicht verstehe, welche Wahlmöglichkeiten mir überhaupt zur Verfügung steht?

Es drängt sich aus unserer Sicht auf, eine → leicht lesbare und verständliche Form der Kommunikation⁹² und Information an MmB zu einer zentralen Forderung der

⁹¹ UN-BRK Art. 21, Concluding Observations, 42. c); UN-BRK Art. 13. Concluding Observations, 28. a), Aktualisierter Schattenbericht S. 46 in Bezug auf gleiche Anerkennung vor dem Recht.

⁹² Wegen dem das Thema schwächenden Kampf zwischen der einfachen und der leichten Sprache im Deutschen Sprachraum sprechen wir hier, in Anlehnung an den französischen Ausdruck « facile à lire et à

Kampagnenarbeit zu machen. Es wäre zu klären, ob man diese Forderung auf Verfassungsebene bringen kann, wie dies der Brailleschrift und der Gebärdensprache an einigen Orten bereits gelungen ist; „einfache / leichte Sprache“ als in der Verfassung verankerte, 5. Amtssprache der Schweiz.

comprendre », von der leicht lesbaren und verständlichen Sprache. Der sehr prägnante Name im Französischen „falc“, der sich stark durchsetzt, ist im Deutschen so leider nicht wiederholbar – LZLV ist doch eher ein Zungenbrecher. Deshalb schreiben wir es jeweils aus.

Abkürzungen

BehiG

Behindertengleichstellungsgesetze bzw. Gesetze, die Gleichstellungsteile enthalten

- BehiG: Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz)
- BehiV: Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung)
- BRK: Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung (Behindertenrechtskonvention)
- SpoFöG: Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz)

BfS

Bundesamt für Statistik

BRK / UN-BRK

Behindertenrechtskonvention der UNO

BSV

Bundesamt für Sozialversicherungen, zuständig für die IV-Gesetzgebungen und -Leistungen

Concluding Observations

Der UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung beschäftigte sich vom 14. bis zum 16. März 2022 mit der Umsetzung der BRK in und durch die Schweiz.

IFEG

Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen⁹³

FBBF

2017 geschaffene Fachkonferenz der kantonalen Beauftragten für Behindertenfragen.

MmB

Menschen mit Behinderung

Schattenbericht

Zivilgesellschaftlicher Parallelbericht zum Initialstaatenbericht der Schweiz.

⁹³ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/802/de>

SODK

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

UNO-Ausschuss

UNO Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Prüft die staatlichen Berichte über die Umsetzung der UN-BRK

Literaturverzeichnis

- Boys, J. (2014). Doing Disability Differently. An alternative handbook on architecture, dis/ability and designing for everyday life. Routledge, London and New York
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2020) Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen Taschenstatistik. [Hier](#) abgerufen.
- Bundesamt für Statistik BFS (2006). Lesen und Rechnen im Alltag, Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz
- Diehl, E (Hrsg.) (2017). Teilhabe für alle?! Lebensrealitäten zwischen Diskriminierung und Partizipation. Schriftenreihe Band 10155. Bundeszentrale für politische Bildung
- EGBG (Hrsg.) (2011). Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Sport (Themendossier Sport), [hier](#) abgerufen.
- Erläuterungen zum BehiG im Baubereich, Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3)
- Fritschi, Tobias et. al. (2019). Bericht im Rahmen des dritten mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP3-IV) Bestandesaufnahme des Wohnangebots für Menschen mit Behinderungen. [Hier](#) abgerufen.
- Hagmann, A. (Hrsg.) (2014). Gleichstellung von Menschen mit Behinderung: Frauen. Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, Bern.
- Hess-Klein, C., Scheibler, E. (2022). Aktualisierter Schattenbericht. Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen
- Inclusion. Handicap (2017) Schattenbericht. Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen
- INSOS, CURAVIVA und dem VAHS (2021). Aktionsplan UN-BRK 2019–2023 - Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bei Verbänden und Dienstleistungsanbietern für Menschen mit Behinderung
- Ortland, B. (2020). Behinderung und Sexualität: Grundlagen einer behinderungs-spezifischen Sexualpädagogik, Krauthammer
- Rudolf, B. (2012) Inklusion ist Bestandteil jedes Menschenrechts“, Rudolf Pietschmann, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/inklusion-ist-bestandteil-jedes-menschenrechts/> letzter Zugriff: 20.4.2019

Schweizerisches Institut für Rechtsvergleich (2019). LEGAL RIGHTS AND PROTECTION OF PEOPLE WITH DISABILITIES IN THE WORKPLACE – Australia, Austria, Canada, France, Germany, Italy, The Netherlands, New Zealand, Norway, Spain, Sweden, United Kingdom, United States

SIA-Norm 500 "Hindernisfreien Bauen", Stand 2018, [hier](#) abgerufen.

UN-Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2022): Concluding observations on the initial report of Switzerland

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW (Juni 2021): Verpflichtungen der Stadt Winterthur zur Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) in ausgewählten Bereichen (Studie im Auftrag der Stadt Winterthur)

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW (Juni 2018): Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich. Studie im Auftrag der Behindertenkonferenz Kanton Zürich und finanziert vom Kantonalen Sozialamt, [hier](#) abgerufen.

ANHÄNGE

ANHANG I: Definitionen von Behinderung

Aus: Untersuchung der Hindernisse für Menschen mit Behinderungen bei der politischen Teilhabe – Aus der Perspektive von Schweizer Politiker:innen

Die Definition von Behinderung

In diesem Kapitel werden die verschiedenen Konzepte der Behinderung erläutert sowie die mit diesen Perspektiven verbundenen Auswirkungen. Die Definition von Behinderung ist zentral bei der Diskussion über den Umgang der Gesellschaft mit betroffenen Menschen. Sie ist mitunter ausschlaggebend, um zu verstehen, wie die Situation von betroffenen Personen verbessert und Barrieren abgebaut werden können. Dies stellt jedoch ein eher schwieriges Unterfangen dar, da keine neutrale Sprache existiert. Zudem ist ein Wandel im Verständnis von Behinderung in der Gesellschaft zu beobachten (Williams & Busby 2000). In der Literatur gibt es drei Konzepte, wie eine Behinderung aufgefasst werden kann: ein medizinisches, ein soziologisches und ein kulturelles Konzept. Die Ansätze spiegeln unterschiedliche Auffassungen von Behinderung in der Gesellschaft wider und sind somit ein Abbild ihres zeitlichen Entstehungskontexts (Williams & Busby 2000).

1. Das medizinische Modell

Das medizinische Modell basiert auf einem biologischen Zugang zum Thema Behinderung und versteht diese als eine mentale oder physische Krankheit, deren Ursprung im Körper der betroffenen Person liegt (Williams & Busby 2000). Menschen mit Behinderungen werden gemäss dieser Vorstellung als «individual victims of unfortunate circumstances» beschrieben (Williams 2000, 175). Vor allem in den 1970er Jahren wurde in den westlichen Industrieländern das Rehabilitationssystem, basierend auf dieser Perspektive, ausgebaut (Waldschmidt 2005). Die Therapie und Rehabilitation konzentriert sich sodann auf die Einschränkungen, welche von der Behinderung selbst herrühren, wobei die persönlichen Umstände oder Umweltfaktoren, die auf die Situation einen Einfluss haben, vernachlässigt werden (Williams & Busby 2000). Das medizinische Modell versucht Behinderungen messbar zu machen und verallgemeinerte Lösungen zu finden. Dies macht es zu einer attraktiven Basis für die Politik (Williams & Busby 2000). Dem medizinischen Modell liegt ein sehr positivistisches Verständnis von Behinderung zugrunde. Der Fokus liegt dabei stark auf dem, was sicht- und messbar ist. Dieser Umstand wird kritisiert, da Behinderungen nicht immer gleich gut sichtbar sind und zudem in einem sozialen Umfeld eingebettet sind. Dies wird sodann vom soziologischen Modell in der Folge berücksichtigt.

2. Das soziologische Modell

Auf der Basis materialistischer Gesellschaftstheorien entwickelten britische Sozialwissenschaftler Anfang der 1980er Jahre das soziologische Modell von Behinderung (Waldschmidt 2005). Dieses Modell berücksichtigt im Gegensatz zum medizinischen Modell die Lebensumstände der Menschen mit Behinderungen und versteht Behinderung eher als eine chronische Krankheit (Williams & Busby 2000). Dies führt auch zu einem anderen Therapieansatz, der dynamischer ist und die persönliche Dimension einer jeden Person mit Behinderungen miteinbezieht im Unterschied zum statischen, generalisierbaren Ansatz des medizinischen Modells (ibid.). Zentral am soziologischen Verständnis ist, dass Behinderungen nicht primär als ein Teil der Person verstanden werden, sondern als Produkte, welche in der Interaktion von Personen mit Behinderungen, ihrer Umwelt und der Gesellschaft entstehen (ibid.).

Locker (1983) schreibt Folgendes darüber:

«The extent to which functional limitations and activity restrictions constitute a problem, or are otherwise handicapping, is not only variable historically and culturally but is also somewhat dependent upon more immediate contexts; their meaning is not the same across different social and environmental settings» (Locker 1983, 5).

Es handelt sich hier um eine Perspektive, die Behinderung als ein relationales Resultat sieht, als ein Produkt aus der Interaktion zwischen den Betroffenen und der Umwelt (Williams & Busby 2000). Die Behinderungen entstehen nicht als ein direktes Resultat der chronischen Krankheit, sodass der Ursprung der Einschränkungen als sozial konstruiert gesehen wird (Williams & Busby 2000).

Oliver (1990) schreibt dazu:

«Dependency is created amongst disabled people, not because of the effects of functional limitations on their capacities for self-care, but because their lives are shaped by a variety of economic, political and social forces which produce it» (Oliver 1990, 94).

Personen werden demnach nicht aufgrund ihrer gesundheitlichen Situation behindert, sondern infolge des sozialen Systems, in dem sie leben und welches es ihnen nicht erlaubt, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen (Waldschmidt 2005). Menschen mit Behinderungen werden sodann als ein marginalisiertes Kollektiv einer gleichgültigen Gesellschaft gesehen (Williams 2000).

Darüber hinaus unterscheidet das soziologische Modell zwischen impairment, welches physische oder mentale Aspekte umfasst, und disability, was die konstruierten Barrieren durch die Gesellschaft bezeichnet (Thomas 1999, 14). In diesem Kontext bringt Thomas (2010, 37) den Begriff «disablism» auf. Dieser beschreibt eine Form sozialer Unterdrückung, welche mit Sexismus oder Rassismus vergleichbar ist. «Disablism» kann verhindert werden, indem institutionelle Barrieren oder sozio-strukturelle Einschränkungen, die aus der Interaktion zwischen Personen mit und ohne Behinderungen entstehen, reduziert werden (Thomas 2010, 37).

Allerdings wird das soziologische Modell für sein dichotomes Verständnis von impairment und disability kritisiert. Disability wird im Verhältnis zur Gesellschaft verwendet, aber impairment immer noch in einem strikt medizinischen Verständnis (Waldschmidt 2005).

Hughes und Paterson (1997) sind der Meinung, dass impairment des Körpers auch im kulturellen und historischen Kontext zu sehen sind. Worte bekommen ihre Bedeutung erst mit ihrer Definition, welche sich aber über die Zeit und zwischen einzelnen Kulturen verändert und entwickelt. Eine Dimension, welche das folgende Modell miteinbezieht.

3. Das kulturelle Modell

Das kulturelle Modell hat seinen Ursprung Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre vor allem im anglo-amerikanischen Raum (Waldschmidt 2007). Es versucht die sozialen Strukturen und Ausschliessungsprozesse aus Sicht der Mehrheit der Bevölkerung zu erklären und nicht von der kleinen marginalisierten Gruppe der Menschen mit Behinderungen her (Waldschmidt 2005). Das heisst, aus dieser Perspektive reicht es nicht aus, Behinderungen als individuelles Schicksal oder als marginalisierte Kollektivposition zu bezeichnen (Waldschmidt 2007). Nicht nur die Behinderung, sondern auch die Nicht-Behinderung als «Normalität» soll analysiert werden (ibid.). Im Unterschied zum soziologischen Modell wird das dichotome Verständnis von Behinderung und Nicht-Behinderung beziehungsweise das Verständnis von impairment und disability aufgelöst (Waldschmidt 2005). Das kulturelle Modell stellt demzufolge die Normalität in Frage und basiert auf der Annahme, dass sich die zwei Gruppen, Menschen mit Behinderungen und Menschen ohne Behinderungen, bedingen (ibid.). Daraus folgt, dass Normalität im engeren Sinne nicht existiert. Dieser Ansatz sieht Partizipation und Akzeptanz von Personen mit Behinderungen erst dann voll gegeben, wenn auch kulturelle Repräsentation vorhanden ist (ibid.). Menschen mit Behinderungen werden als ein integraler Bestandteil der Gesellschaft gesehen, die sich aus heterogenen Gruppen zusammensetzt (ibid.).

Zur Integration von Menschen mit Behinderungen ist ein Abwenden von der Vorstellung der Gesellschaft als homogene Gruppe erforderlich.

4. Die theoretischen Modelle und die WHO Klassifizierungen von Behinderungen

Die Veränderung der Vorstellung von Behinderung wird in den Versuchen der World Health Organization (WHO) zur Klassifizierung von Behinderung mit ihren zwei Modellen gut ersichtlich und ist relevant, da sie als internationale Institution gewisse Richtlinien für die Praxis und die Politik setzt. Die WHO definiert in den 1980er Jahren das ICIDH-Konzept («International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps») (WHO 1980), um Behinderungen besser beschreiben und klassifizieren zu können. Es umfasst eine detaillierte Beschreibung verschiedener Behinderungen und enthält drei Begriffe zur Bezeichnung von Behinderungen (impairment, disability und handicap) (ibid.). Das Modell fokussiert auf Einschränkungen, die von der Behinderung an sich kommen (ibid.). Es steht somit in der Tradition der medizinischen Perspektive von Behinderung und versteht Behinderung als einen Teil der betroffenen Person selbst (ibid.). Umweltaspekte sowie der Einfluss persönlicher Eigenschaften bleiben unberücksichtigt (ibid.).

Das ICIDH-Konzept kann als ein Ausdruck des medizinischen Modells von Behinderung gesehen werden. Es hat die Intention, die Bedürfnisse von Personen mit Behinderungen durch

die genaue Beschreibung der Behinderung besser erfassen zu können (Waldschmidt 2005). Das Modell verfolgt das Ziel, Behinderungen medizinisch objektiv klassifizieren zu können, um die Implikationen besser festzuhalten (ibid.). Die Lösung zum Abbau der Einschränkungen der betroffenen Personen wird in ihrer Anpassung an ihre Umwelt gesehen, da die Behinderung eine direkte Konsequenz der physischen oder psychischen Anomalität ist (ibid.).

2001 gab die WHO das ICF («International Classification of Functioning, Disability and Health»), ein überarbeitetes Konzept, heraus, um auf die starke Kritik am ICIDH bezüglich der Vernachlässigungen der Umweltfaktoren sowie der Interaktionsaspekte mit der Gesellschaft, zu reagieren (WHO 2005). Dieses neue Konzept (bio-psycho-soziales Modell) basiert auf einer Mischung des medizinischen und des soziologischen Modells und unterscheidet nicht mehr begrifflich zwischen drei Formen von Behinderungen (WHO 2002).

Im folgenden Kapitel wird der theoretische Rahmen der Arbeit erläutert. Die Definition von Behinderung, wie Behinderungen im Alltag entstehen können und welche Auswirkung dies indirekt auf die politische Teilnahme haben kann, werden erläutert.

ANHANG II: Begriffsdefinitionen in bestehenden rechtlichen Instrumenten

Die Behindertenrechtskonvention (BRK) der UNO verwendet den Ausdruck der « persons with disabilities », wenn es um Menschen mit Behinderungen geht. Das nationale Behindertengleichstellungsgesetz in der Schweiz spricht von «Behinderten» oder «Menschen mit Behinderung» bzw. «handicapés» und «persone con disabilità». Der italienischsprachige Begriff entspricht dabei am ehesten dem englischen Ausdruck, der in der BRK verwendet wird. Von der Dachorganisation der Menschen mit Behinderung Inclusion Handicap wird insbesondere der in der Bundesverfassung verwendete Begriff der «Invalidität» kritisiert. Es müssten neue «Konzepte, wie das der Inklusion oder der Autonomie von Menschen mit Behinderung, konsequent eingeführt und umgesetzt werden».⁹⁴ Betroffenenverbände äussern dabei eine klare Präferenz für die Verwendung des Begriffes «Menschen mit Behinderung » gegenüber dem Ausdruck «Invaliden» oder «Behinderte».

Laut der BRK sind «Behinderte» «(...) Menschen, die langfristig körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbehinderungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe in der Gesellschaft hindern können».⁹⁵ Jedoch hat der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit

⁹⁴ Siehe Humanrights<https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/behinderungen/behindertenrechtskonvention-ngo-schattenbericht>.

⁹⁵ BRK, Art. 1.

Behinderung (UNO-Ausschuss), die deutsche Übersetzung der Konvention als unzureichend und potentiell irreführend bezeichnet.⁹⁶

Im schweizerischen Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) wird als «Mensch mit Behinderung (Behinderte, Behinderter)» eine Person bezeichnet, «(...) der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Behinderung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und weiterzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben».⁹⁷

Es lässt sich also feststellen, dass die BRK eine Behinderung zwar als nötige, jedoch nicht als hinreichende Bedingung für eine Behinderung sieht. Es bedarf in der Definition der Konvention gleichfalls einer «Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren», um eine Behinderung zu einer Behinderung im Sinne der Konvention zu machen. Im Gegensatz dazu sieht das BehiG eine Person bereits als «behindert» an, wenn es Behinderung in ihr erschweren, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen. Allfällige Barrieren im Umfeld stehen in dieser Definition nicht im Zentrum.

Aus einer internationalen Perspektive zeigt sich, dass die Nachbarländer der Schweiz ebenfalls mit Definitionsproblem des Begriffs der MmB zu kämpfen haben, beziehungsweise hatten.

In Österreich ist in der Gesetzgebung von «Menschen mit Behinderung» die Rede. Dabei steht, wie in der schweizerischen nationalen Gesetzgebung auch, nicht das Vorhandensein von Barrieren in der Gesellschaft, sondern die Behinderung selbst im Zentrum.⁹⁸ Österreich wurde vom zuständigen UNO-Ausschuss unter anderem dafür kritisiert, dass es verschiedene Konzepte von Menschen mit Behinderung verwendet.⁹⁹ Der Ausschuss forderte Österreich auf, Gesetzesrevisionen in die Wege zu leiten, damit das nationale Konzept von Menschen mit Behinderung demjenigen der BRK entspreche.¹⁰⁰

⁹⁶ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations on the initial Report of Austria (2016), §7: «(...) the German translation of the Convention (...) does not accurately represent the meaning of the Convention and may give rise to decisions that are incompatible with the Convention».

⁹⁷ BehiG, Art. 2(1).

⁹⁸ §3, Österreichisches Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz (2005, letzte Änderung 2018): «Behinderung im Sinne dieses Bundesgesetzes ist die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden körperlichen, geistigen oder psychischen Funktionsbeeinträchtigung oder Beeinträchtigung der Sinnesfunktionen, die geeignet ist, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu erschweren».

⁹⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations on the initial Report of Austria, §8 « The Committee noted that there are differing concepts of disability across the State party's laws and policies. The Committee is concerned that the State party misunderstands the difference between defining disability and identifying groups of persons to whom different kinds of services should be provided (...).

¹⁰⁰ Ibid., §9: The Committee recommends that the relevant laws be amended to include the concept of disability in accordance with the Convention. »

In Frankreich werden gesellschaftliche Barrieren ebenfalls nicht explizit in der gesetzlichen Definition von Menschen mit Behinderung erwähnt.¹⁰¹ Das Land wurde 2021 vom UNO Ausschuss im Rahmen seiner ersten Überprüfung aufgrund mangelnder legislativer Reformen ebenfalls kritisiert.¹⁰²

In Deutschland wiederum definiert das Behindertengleichstellungsgesetz die Situation wie in der BRK und verweist auf die «Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren».¹⁰³ Deutschland hatte seinen ersten Staatenbericht bereits 2011 an den Ausschuss der UNO überwiesen.¹⁰⁴ 2015 übermittelte der Ausschuss seinen Schlussbericht. Daraufhin wurde 2016 und 2018 das Gesetz an die BRK bzw. EU-Richtlinien angepasst.¹⁰⁵

Auch Italien hatte 2013 bereits einen ersten Staatenbericht an den Ausschuss übermittelt. Daraufhin kritisierte der Ausschuss das Vorhandensein von unterschiedlichen Definitionen im Bereich von Menschen mit Behinderung kritisiert.¹⁰⁶ Dies hat auch in Italien dazu geführt, dass die traditionelle Definition überdacht wurde. Am 9. Dezember 2021 nahm der italienische Senat ein neues Gesetzesprojekt betreffend die Rechte von Behinderten an. Bei der Gesetzesreform geht es insbesondere auch um eine mit der BRK vereinbare Definition des «Behindertenbegriffs».¹⁰⁷

¹⁰¹ Loi « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » (2005, letzte Anpassung 2012): Artikel 2 : « Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant».

¹⁰² « Le comité est préoccupé par (...) (l)e fait que l'État partie n'a pas pris de mesures pour revoir et aligner sur la Convention sa législation et ses politiques nationales, départementales et municipales relatives au handicap (...) ».

¹⁰³ §3 Deutsches Behindertengleichstellungsgesetz (2002, letzte Anpassung 2021): « Menschen mit Behinderungen im Sinne dieses Gesetzes sind Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können».

¹⁰⁴ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=DEU&Lang=FR.

¹⁰⁵ Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderung, Behindertengleichstellungsgesetz, <https://www.behindertenbeauftragter.de/DE/AS/rechtliches/behindertengleichstellungsgesetz/behindertengleichstellungsgesetz-node.html>.

¹⁰⁶ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations on the initial Report of Italy (6 October 2016), §5: « The Committee is concerned that there are multiple definitions of disability across sectors and regions leading to disparity in access to support and services. Furthermore, disability continues to be defined through a medical perspective, and the revised concept of disability, as proposed by the National Observatory on the Status of Persons with Disabilities, is not aligned to the Convention and lacks binding legislation at both the national and regional levels ».

¹⁰⁷ Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Disegno di Legge.

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/366129.pdf> « Il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) con riguardo alle definizioni concernenti la condizione di disabilità e alla revisione, al riordino e alla semplificazione della normativa di settore: 1) adozione di una definizione di «disabilità» coerente con l'articolo 1, secondo paragrafo, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (...)».

ANHANG III: Lücken in der Schweizer Behindertenpolitik (Initialstaatenbericht/Schattenbericht)

Dieser Anhang vermittelt einen Überblick über Lücken welche von staatlicher Seite (BRK-Staatenbericht) sowie von der Zivilgesellschaft (Inclusion Handicap Schattenbericht) identifiziert wurden.

b. Lücken gemäss dem Initialstaatenbericht der Schweiz

Am 29. Juni 2016 veröffentlichte der Bundesrat einen ersten Bericht zur Umsetzung der BRK in der Schweiz (Initialstaatenbericht). Generell stellte der Bundesrat darin fest, dass «(d)ie 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 » übereinstimmen.¹⁰⁸ Er stellt jedoch auch eine Fragmentierung im bestehenden schweizerischen Recht zugunsten von Menschen mit Behinderung fest. Ein erster Schritt in Richtung der Umsetzung der BRK sei in den letzten Jahren mit verschiedenen Massnahmen bereits erreicht worden. Der Bundesrat verweist dabei insbesondere auf ein seit 2004 umgesetztes Massnahmenpaket, das insbesondere die Erarbeitung des Behindertengleichstellungsgesetzes beinhaltet hat. Er spricht hier von «wesentlichen Verbesserungen», insbesondere im Bereich der Bauten und des öffentlichen Verkehrs.¹⁰⁹ Er hält zudem fest, dass in einem nächsten Schritt die Behindertenpolitik weiterentwickelt und die Konvention umgesetzt werden müssten.¹¹⁰ Anschliessend geht der Bundesrat auf die spezifischen in der BRK adressierten Rechte ein.

c. Lücken gemäss der Zivilgesellschaft (Schattenbericht)

Der Schattenbericht, verfasst vom Dachverband *Inclusion Handicap*, hebt die Schwachpunkte der gegenwärtigen Umsetzung der BRK in der Schweiz hervor. Der Bundesrat habe die zusätzlichen Anforderungen, welche die BRK an die Schweiz stelle, grundsätzlich unterschätzt.¹¹¹ Er hätte davon berichtet, dass die Schweiz die Anforderungen der Konvention bereits weitgehend erfülle, obwohl dies nicht der Fall gewesen sei. Die reiht sich in eine Reihe ähnlicher Aussagen im Rahmen der Ratifizierung anderer Menschenrechtsinstrumenten, so etwa der EKMR, ein. Es scheint häufig so zu sein, dass der Stand der Konformität von Seite der Schweizer Behörden überschätzt, beziehungsweise überzogen dargestellt wird.

Sehr kritisch wird im Schattenbericht erklärt, dass: «weder auf Ebene des Bundes noch der Kantone und Gemeinden (...) die Grundsätze, die in Art. 1-4 BRK verankert sind, konsequent

¹⁰⁸ Schweizerischer Initialstaatenbericht (29.06.2016), Abschnitt 6.

¹⁰⁹ Schweizerischer Initialstaatenbericht (29.06.2016), Abschnitt 13/15

¹¹⁰ Schweizerischer Initialstaatenbericht (29.06.2016), Abschnitt 14.

¹¹¹ Schattenbericht (16.06.2017), Abschnitt 2.1.

aufgenommen und umgesetzt worden. Die Erfahrungen aus der Praxis weisen zum Teil auf schwerwiegende Mängel sowohl auf Ebene der Gesetzgebung als auch der Umsetzung hin und dies auf Bundes- und auf kantonaler sowie Gemeindeebene». ¹¹² Es gebe keine «umfassende, kohärente Strategie zur Umsetzung der BRK». Das Konzept der Inklusion stehe hinter einem defizitären, medizinischen Verständnis von Behinderung klar zurück. ¹¹³

Der Schattenbericht kritisiert auch den offiziellen Initialstaatenbericht klar. Dieser vermittele «– im Gegensatz zur Darstellung in seiner Einleitung – keineswegs „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 Schweiz komme ihren Verpflichtungen unter der BRK nicht konsequent nach.

Aus den identifizierten Lücken leitet Inclusion Handicap folgende Forderungen ab:

- Erarbeitung einer Strategie zur umfassenden Umsetzung der BRK.
- Messbarmachung durch Indikatoren des Erreichens von Zielvorgaben (Monitoring System).
- Anpassung der Rechtsetzungsverfahren auf nationaler und kantonaler Ebene an die Anforderungen der BRK.
- Anerkennung der Justiziabilität der Behindertenrechtskonvention.
- Ratifizierung des BRK-Zusatzprotokolls.

Anschliessend geht der Schattenbericht auf verschiedene spezifisch in der Konvention verankerte Rechte ein. Von Bedeutung ist dabei insbesondere der Abschnitt betreffend Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung bei Arbeit und Dienstleistungen. Hier stellen die Autoren fest, dass «(...) in der Schweiz ein griffiger Schutz der Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen durch Private weitgehend (...)» fehlt. ¹¹⁴ Die nötigen Rechtsmittel seien nicht vorhanden um MmB ausreichend vor Diskriminierung durch Private zu schützen. Das BehiG ist primär an den Staat adressiert und nicht an privatwirtschaftliche Akteure. So findet das Gesetz auf privatwirtschaftliche Arbeitsverhältnisse keine Anwendung. Im Dienstleistungsbereich schützt Artikel 6 des Gesetzes Behinderte davor, dass sie «besonders krass unterschiedlich und benachteiligend» behandelt werden um sie «herabzuwürdigen oder auszugrenzen».

Dieser Schutz wird vom Bundesgericht sehr restriktiv ausgelegt. So werden Diskriminierungen aufgrund anderer Motive als Herabwürdigung und Ausgrenzung, etwa die Angst vor finanziellen Risiken, vom BG nicht als gesetzeswidrig betrachtet. ¹¹⁵ Aus Sicht der Autoren des Schattenberichts ist eine solche Auslegung jedoch weder mit der BRK noch der Rechtsprechung des EGMR vereinbar. ¹¹⁶

¹¹² Schattenbericht (16.06.2017), Schattenbericht, Abschnitt 2.1.

¹¹³ Schattenbericht (16.06.2017), Schattenbericht, Abschnitt 2.1.

¹¹⁴ Schattenbericht (16.06.2017), Schattenbericht, Abschnitt 4.2.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

Der Initialstaatenbericht des Bundesrates hält denn auch fest, dass eine Evaluation zwar eine Verbesserung im Bereich der Leistungen der öffentlichen Hand ergeben habe. «Hingegen hat sich die Situation bei Leistungen, die von Privaten erbracht werden, praktisch nicht verändert».¹¹⁷ Der Initialstaatenbericht anerkenne grundsätzlich einen Handlungsbedarf in diesem Bereich. Er verweise jedoch lediglich auf einen Bericht von 2017, welche vom Bundesrat zur Kenntnis genommen worden sei, jedoch nur Förderungsmassnahmen im Bereich der Arbeit vorsehe und zur Dienstleistungsproblematik komplett schweige. Daher folgt aus dem Schattenbericht die ganz klare Forderung:

«Das BehiG sowie, bei Bedarf, das Schweizerische Zivilgesetzbuch und das Obligationenrecht sind an die Anforderungen von Art. 5 BRK in Verbindung mit Art. 2 Abs. 3 und 4 BRK anzupassen. Dadurch ist u.a. sicherzustellen, dass der Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf angemessene Vorkehrungen zur Beseitigung einer Benachteiligung auch gegenüber Privaten umfassend gewährleistet ist.»¹¹⁸

¹¹⁷ Schweizerischer Initialstaatenbericht (29.06.2016), Abschnitt 51.

¹¹⁸ Schattenbericht (16.06.2017), Schattenbericht, Abschnitt 4.2.

ANHANG IV: Interviewleitfaden

INTERVIEWFRAGEN

- 1) Welche der nachstehenden Forderungen benötigen aus Ihrer Sicht am meisten Unterstützung durch die Kampagne, welche schaffen es auch ohne die Kampagne?
- 2) Welche der nachstehenden Forderungen erscheinen aus Ihrer Sicht in den nächsten 5–10 Jahren umsetzbar, welche nicht?
- 3) Fehlen aus Ihrer Sicht Forderungen in den drei Fokusthemen Lücken, die fehlen? Z.B. in Bezug auf Frauen und Kinder? Z.B. Schaffung spezifischer Strukturen zum Thema Frauen und Mädchen mit Behinderungen im den zuständigen Ämtern.
- 4) Wer sind aus Ihrer Sicht in Bezug auf die Umsetzung der UN-BRK die einflussreichsten Akteure in unseren 3 Fokusbereichen Sport, Wirtschaft und Wohnen?
- 5) Datenlage: Wie schätzen Sie die Statistiken des Bundesamts für Statistik zum Thema Menschen mit Behinderungen ein? Können Sie uns weiterführende hilfreiche Statistiken, Studien, Forschungsergebnisse oder Interviewpartner:innen nennen?

Forderungen

Sport:

- b) Abbau der getrennten Strukturen bei den Finanzflüssen.¹¹⁹
- c) Mehr inklusive Sportmöglichkeiten durch die Anbieter:innen¹²⁰
- d) Sensibilisierung und Abbau von Berührungspunkten¹²¹
- e) Bessere Datenlage¹²²

Arbeit:

- f) Aktionsplan für die Integration von MmB in den allgemeinen Arbeitsmarkt, unterstützt durch staatliche Anreize¹²³
- g) Massnahmen gegen Diskriminierungen¹²⁴ im Bewerbungsverfahren, bei der Einstellung, während des Arbeitsverhältnisses und bei dessen Beendigung¹²⁵

¹¹⁹ Concluding Observations, 64; hier von den Verfasser:innen der Studie heruntergebrochen auf den Bereich Sport

¹²⁰ Art. 30 UN-BRK

¹²¹ UN-BRK Art. 8, Concluding Observations, 18; Forderung explizit im Bereich Sport im I. Schattenbericht (2017, S. 144).

¹²² UN-BRK Art. 31, Concluding Observations, 60.

¹²³ UN-BRK Art. 1–4, Concluding Observations, 8. c); UN-BRK Art. 27, Concluding Observations, 51. a) und c); Aktualisierter Schattenbericht S. 93.

¹²⁴ UN-BRK Art. 5, Concluding Observations, 12

¹²⁵ UN-BRK Art. 27, Concluding Observations, 51. b)

- h) Systematische, langfristige Wirkungskontrolle von Eingliederungsmassnahmen von MmB in den offenen Arbeitsmarkt¹²⁶

Wohnen:

- i) Übergang von Objekt- zu Subjektfinanzierung und Wahlfreiheit von Wohnort und -form¹²⁷
- j) Flächendeckende Information von MmB über ihr Recht auf freie Wahl der Wohnform und Schaffung unabhängiger Beratungsstellen¹²⁸
- k) Ausreichende Unterstützungsleistungen für selbständiges Wohnen und Abschaffung der Hürden beim Zugang zum Assistenzbeitrag der IV¹²⁹
- l) Mehr bezahlbare und hindernisfreie Wohnungen¹³⁰

Allgemein:

- m) Mehr Partizipation von MmB¹³¹ nach dem Motto: „Nichts über uns ohne uns.“
- n) Einheitliche und umfassende Erhebung der Daten, welche sich an menschenrechtsbasierten Indikatoren orientiert¹³²
- o) Das Grundverständnis des Begriffs "Behinderung" sollte neu gesetzt werden, weg vom Individuum mit Behinderung hin zum Menschen, der durch die Gesellschaft, die ihm nicht das für ihn notwendige Lebensumfeld bietet, behindert wird.¹³³
- p) Optimierung der Koordination innerhalb und zwischen den föderalen Ebenen,¹³⁴ u.a. Schaffung von Anlaufstellen für Behinderte in allen Kantonen zur Umsetzung der Konvention oder Erweiterung Arbeitsgruppe Behindertenpolitik des nationalen Dialoges Sozialpolitik (NDS) auf Ebene Gemeinden (aktuell sind Bund, Kantone, und NGOs vertreten)
- q) Ratifikation Zusatzprotokoll UN-BRK¹³⁵
- r) Sprache¹³⁶: Systematischer Einsatz der einfachen Sprache

¹²⁶ Aktualisierter Schattenbericht S. 66.

¹²⁷ UN-BRK Art. 19, Concluding Observations, 40. a).

¹²⁸ UN-BRK Art. 1-4, Concluding Observations, 10. c); UN-BRK Art. 33, Concluding Observations, 64. a)

¹²⁹ UN-BRK Art. 19, Concluding Observations, 40. b); Aktualisierter Schattenbericht S. 64.

¹³⁰ UN-BRK Art. 19, Aktualisierter Schattenbericht, S. 66.

¹³¹ UN-BRK Art. 1-4, Concluding Observations, 9. a).

¹³² UN-BRK Art. 31, Concluding Observations, 60.; in Bezug auf Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch UN-BRK Art. 16, Concluding Observations, 34. b).

¹³³ UN-BRK Art. 1-4, Concluding Observations, 8. b); Aktualisierter Schattenbericht S. 19.

¹³⁴ UN-BRK Art. 1-4, Concluding Observations, 8. a).

¹³⁵ Aktualisierter Schattenbericht, S. 19.

¹³⁶ UN-BRK Art. 21, Concluding Observations, 42. c); UN-BRK Art. 13. Concluding Observations, 28. a), Aktualisierter Schattenbericht S. 46 in Bezug auf gleiche Anerkennung vor dem Recht.