



---

## **Erläuterungen zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen**

---

### **1. Allgemeines**

#### **1.1 Vernehmlassung von 1999**

Die Vernehmlassung zur Gleichstellung der Behinderten<sup>1</sup> hat gezeigt, dass die Mehrheit der Vernehmlasser die Notwendigkeit bejaht, gesetzliche Bestimmungen für die Behinderten zu erlassen und dass Artikel 8 der neuen Bundesverfassung (BV) in Verbindung mit den Kompetenzbestimmungen für die einzelnen Sachbereiche eine hinreichende Grundlage für die Umsetzung einer Gleichstellungspolitik enthält. Im übrigen haben sich einige Vernehmlasser für die Erarbeitung eines Spezialgesetzes des Bundes ausgesprochen, das insbesondere wichtige Begriffe wie beispielsweise 'Behinderung' oder 'Benachteiligung' definiert. Für viele Vernehmlasser stellen sich (insbesondere im Baubereich) die hauptsächlichen Probleme beim Vollzug geltenden Rechts (Unkenntnis der Normen, large Praxis, fehlende Rechtsmittel); um diese Lücken zu füllen und um die Anwendung der rechtlichen Vorschriften sicherzustellen, befürworten sie die Anerkennung subjektiver Rechte auf Gesetzesstufe<sup>2</sup>.

Aufgrund dieser Ausgangslage hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, einen Gesetzesentwurf zu erarbeiten, der Artikel 8 BV umsetzt und der als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative "Gleiche Rechte für Behinderte" dienen kann<sup>3</sup>.

#### **1.2 Ansatz des Gesetzesentwurfs**

Das Problem der Behinderung und der Integration behinderter Personen kann auf unterschiedliche Weise angegangen werden<sup>4</sup>. Man kann auf die persönliche Situation Behinderter einwirken in der Absicht, ihnen vergleichbare oder gleichwerti-

---

<sup>1</sup> Die Vernehmlassung wurde auf Veranlassung der ständerätlichen Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit vom 1. Juli bis am 31. Oktober 1999 durchgeführt (vgl. BBI 1999 5316). Von 164 angefragten Institutionen haben 74 Stellung genommen, darunter 25 Kantonsregierungen, verschiedene kantonale Direktorenkonferenzen und eidgenössische Kommissionen, die vier Bundesratsparteien, die wichtigsten Spitzenverbände und rund 30 private Organisationen.

<sup>2</sup> Vgl. Bericht "Gleichstellung der Behinderten, Auswertung der Vernehmlassung vom Herbst 1999" des Bundesamtes für Justiz, 3003 Bern, vom 28. Januar 2000

<sup>3</sup> Diese Initiative wurde am 14. Juni 1999 mit 121 269 Unterschriften, die innert 10 Monaten gesammelt wurden, eingereicht (BBI 1999 7312).

<sup>4</sup> Vgl. Adriano Previtali, Handicap e diritto, Diss. Fribourg 1998, S. 44 ff.

ge Lebensbedingungen zu verschaffen wie nicht behinderten Personen und ihre Situation auf das Niveau nicht behinderter Mitglieder der Gesellschaft zu heben. Gemäss diesem Ansatz zielt eine staatliche Massnahme direkt auf die behinderte Person und der Gesetzgeber versucht, deren persönliche Situation zu verbessern oder zu verändern, beispielsweise durch Auszahlung von Renten zur Abdeckung des behinderungsbedingten Ausfalls von Erwerbseinkommen, durch Sonderschulen, durch Förderung der beruflichen Wiedereingliederung usw. Diesen Ansatz hat der Gesetzgeber mit der Sozialversicherung, insbesondere der Invalidenversicherung und der beruflichen Vorsorge, gewählt. Sie dient namentlich der Gewährleistung eines würdigen Lebens und entspricht dem Empfinden sozialer Gerechtigkeit. Diese soziale Säule ist als Massnahme zur "Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten" zu betrachten und erfüllt bereits einen wichtigen Teil des Auftrags von Artikel 8 Absatz 4 BV.

Diesem ersten Ansatz muss ein zweiter beigelegt werden, der den äusseren Rahmen betrifft, um die Hindernisse und Umstände des Umfeldes, die Behinderte belasten, zu bekämpfen. Gemäss diesem zweiten Ansatz zielen die staatlichen Massnahmen auf die Gesellschaft insgesamt und die von ihr geschaffenen Rahmenbedingungen. Die Massnahmen zielen darauf, die Rahmenbedingungen zu beeinflussen und die Bedürfnisse aller Mitglieder der Gesellschaft zu berücksichtigen und zu verhindern, dass jene Personen, die nicht in jeder Hinsicht den allgemeinen Normen entsprechen, marginalisiert und ausgeschlossen werden. Mit anderen Worten zielt der "umgebungsbezogene" Ansatz auf den allgemeinen Rahmen des gesellschaftlichen Lebens. Von den Massnahmen, die gestützt auf diesen Ansatz ergriffen werden, profitieren im übrigen nicht nur dauerhaft behinderte Personen, sondern auch alle jene, die alters-, unfall- oder krankheitsbedingt vorübergehend einen Teil ihrer Fähigkeiten verlieren.

Der vorliegende Gesetzesentwurf gründet auf diesem zweiten Ansatz. Er bringt ein erstes Element einer umfassenden Politik zur Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter. Der Entwurf erhebt nicht den Anspruch, alle Bereiche abzudecken; vielmehr schlägt er zunächst Lösungen für besonders aktuelle Fragen vor, namentlich betreffend den Zugang zu Bauten mit Publikumsverkehr. Im Grundrechtsbereich definiert er einige wichtige Grundsätze, die mit der tatsächlichen Gleichstellung behinderter Personen mit Nichtbehinderten verbunden sind. Er umschreibt den Rahmen, in dem sich eine zukünftige Politik zugunsten der Behinderten und ein entsprechendes Bewusstsein entwickeln können.

Der Entwurf stellt, nicht zuletzt aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung von 1999<sup>5</sup>, eine gemischte Lösung dar. Er ist einerseits ein Spezialgesetz, das wichtige Begriffe umschreibt und einige Massnahmen im Bereich der Bundeskompetenzen vorsieht, andererseits ändert er aber auch geltende Gesetze.

---

<sup>5</sup> Vgl. Bericht "Gleichstellung der Behinderten, Auswertung der Vernehmlassung vom Herbst 1999" (Fussnote 2), S. 27

### 1.3 Andere Gesetzesrevisionen

Als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Gleiche Rechte für Behinderte" ist der Gesetzesentwurf strengen zeitlichen Vorgaben unterworfen<sup>6</sup>. Mehrere wichtige Aspekte des Problems, wie jenes der Integration Behinderter im Berufsleben (Bonus-Malus-System oder andere finanzielle Anreize), Berufsbildung (berufliche Weiter- und Fortbildung, Fonds für die Berufsbildung) oder die persönliche Unterstützung (Assistenzentschädigung und andere Beihilfen für die Pflege zuhause, Schaffung eines Hilfsfonds) sind im vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt. Sie sind hingegen Gegenstand der Revisionsarbeiten im Zusammenhang mit dem Berufsbildungsgesetz und der 4. IV-Revision. Andere Aspekte werden bei der Revision des Vormundschaftsrechts (Rechte und Schutz der geistig Behinderten) behandelt. Schliesslich müssen die Arbeiten mit dem Projekt "Neuer Finanzausgleich" abgestimmt werden, dessen Grundsätze und Lösungen gegebenenfalls im vorliegenden Gesetzesentwurf einzubeziehen sind.

Gewisse Massnahmen werden auch auf Verordnungsebene ergriffen. Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge<sup>7</sup> schliesst Personen, die nach Invalidenversicherung einen Invaliditätsgrad von mindestens zwei Dritteln aufweisen, von der obligatorischen Versicherung aus. Diese Regelung sollte geändert werden. Es rechtfertigt sich nicht, diese behinderten Personen von der Versicherung auszuschliessen, soweit sie noch eine Erwerbstätigkeit ausüben können und das Risiko besteht, dass sie diese Möglichkeit verlieren.

### 1.4 Verfassungsrechtliche Grundlagen des Entwurfs

Der Gesetzesentwurf stützt sich zunächst auf Artikel 8 BV, insbesondere auf den Auftrag an den Gesetzgeber in Absatz 4.

Dieser Absatz gibt dem Gesetzgeber den zwingenden Auftrag, Massnahmen vorzusehen für die Beseitigung von Benachteiligungen, die Behinderte treffen. Er ergänzt die Grundsätze der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbots von Artikel 8 Absätze 1 und 2. Absatz 4 präzisiert den allgemeineren Auftrag, zur Verwirklichung der Grundrechte beizutragen (Art. 35 Abs. 1 BV). Er geht deshalb weiter als die blosse Garantie der Rechtsgleichheit von Artikel 8 Absatz 2 BV und kann in diesem Sinn mit dem Auftrag in Artikel 8 Absatz 3 (Gleichstellung von Mann und Frau) verglichen werden.

Der Auftrag von Absatz 4 beauftragt den Gesetzgeber, für die Behinderten tätig zu werden, was (unter bestimmten Voraussetzungen) auch Förderungsmassnahmen für die Verwirklichung der Gleichstellung von behinderten und nichtbehinderten Personen einschliesst. Um die bestehenden Ungleichheiten zwischen diesen beiden Personengruppen zu beseitigen, muss der Gesetzgeber einerseits rechtliche Differenzierungen vornehmen um die Chancengleichheit der Behinderten sicherzustellen, andererseits muss er Massnahmen vorsehen gegen die Benachteiligungen (insbesondere auch gegen indirekte), die Behinderte treffen.

<sup>6</sup> Gemäss Art. 29 Abs. 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) muss der Bundesrat die Botschaft zur Initiative und zum Gegenentwurf bis Mitte Dezember 2000 verabschieden.

<sup>7</sup> BVV 2, SR 831.441.1

Absatz 4 richtet sich sowohl an den kantonalen Gesetzgeber als auch an den Bundesgesetzgeber; jeder ist beauftragt, in seinem Zuständigkeitsbereich tätig zu werden. Eine bundesrechtliche Garantie eines Grundrechtes allein schafft hingegen nach herrschender Praxis<sup>8</sup> und Lehre<sup>9</sup> keine neue Bundeskompetenz. Mit andern Worten: Soweit die Garantie eines Grundrechts als Auftrag an den Gesetzgeber zu betrachten ist, ändert sie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen nicht und der Bundesgesetzgeber wird nur in jenen Bereichen tätig, die die Bundesverfassung in seine Zuständigkeit verweist; es bleibt den kantonalen Gesetzgebern überlassen, in den übrigen Bereichen tätig zu werden.

Man kann annehmen, dass diese restriktive Konzeption, die sich aus der Sorge, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nicht zu unterlaufen, sich vor allem auf die traditionellen Grundrechte bezieht (z.B. Pressefreiheit, Glaubensfreiheit, Versammlungsfreiheit). Wenn umgekehrt der verfassungsrechtliche Auftrag besondere Begriffe verwendet, die einer Interpretation bedürfen, kann es problematisch sein, die Auslegung solcher Begriffe im konkreten Anwendungsfall den Organen der Rechtsanwendung zu überlassen (kantonale Behörden, Gerichte, Bundesrat im Rahmen seiner Aufsichtsbefugnisse). Es entspricht dem demokratischen Grundsatz, der Einheitlichkeit des Bundesrechts und seiner Vorhersehbarkeit mehr, den Bundesgesetzgeber damit zu beauftragen. Eine vergleichbare Frage hat sich gestellt für den Begriff "genügend", den Artikel 27 Absatz 2 der alten Verfassung verwendet (Art. 19 und 62 Abs. 2 BV). Die Kompetenz, die Minimalanforderungen an einen genügenden Grundschulunterricht zu umschreiben, ist in der Lehre umstritten<sup>10</sup>; sie ist immerhin schon von einem Teil der älteren Lehre anerkannt worden<sup>11</sup>. Aus rechtlicher Sicht kann eine solche Kompetenz als zulässig betrachtet werden, aber eine politische Opposition hat bis heute, den Gesetzgeber daran gehindert, sie auszuüben. Im vorliegenden Fall sind wir der Auffassung, dass es angesichts der Schwierigkeit in der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe in Artikel 8 Absatz 4 BV ("Beseitigung", "Benachteiligung", "Behinderte") juristisch möglich ist, sich auf diese Verfassungsbestimmung zu stützen, um die Auslegung der Bestimmung im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichstellung zu umschreiben und zu konkretisieren.

---

<sup>8</sup> Vgl. beispielsweise die bundesrätliche Botschaft zum BG über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz) vom 24. Februar 1993, BBl 1993 I 1248, 1323 (wo die Kompetenz des Bundesgesetzgebers auch auf Art. 34<sup>ter</sup> und 64 der alten BV bestützt wurde). Gleichermassen wurde festgehalten, dass ein Bundesgesetz über die Presseförderung sich nicht auf die Pressefreiheit stützen könne, sondern dass – um ihm eine Grundlage zu geben – eine neue Bestimmung einzufügen sei (was bis heute nicht der Fall war); vgl. D. Barrelet, *Droit de la communication*, 1998, S. 15-16, Rz. 46-48.

<sup>9</sup> Vgl. F. Fleiner / Z. Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1949, S. 90-91, 242-243 (es stimmt, dass Z. Giacometti vom heute bestrittenen Gedanken ausging, dass ein Grundrecht keiner Ausführungsgesetzgebung bedürfe, weil es direkt anwendbar sei); Y. Hangartner, *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, II, 1982, S. 55; U. Häfelin / W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 4. Aufl., 1998, S. 99, Rz. 282. Eine differenziertere, weniger ablehnende Meinung findet man bei P. Saladin, *Kommentar BV*, zu Art. 3, Rz. 182, J. F. Aubert, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, I, 1991, Rz. 699, S. 500-501, und vor allem bei J. P. Müller, *Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie*, 1982, S. 127.

<sup>10</sup> Vgl. M. Borghi in *Kommentar BV*, zu Art. 27, Rz. 83 f. mit Hinweisen.

<sup>11</sup> J. Schollenberger, *Kommentar der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1905, zu Art. 27, S. 260-261; F. Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1923, S. 46, N. 23; W. Burckhardt, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung*, 3. Aufl. 1931, zu Art. 27, S. 204; F. Fleiner/Z. Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1949, S. 90-91, N. 73 (die Meinung F. Fleiners von 1923 übernehmend).

In eben dieser Perspektive stützt sich der Entwurf auch auf Artikel 19 und 62 Absatz 2 BV, um die Gleichstellung der Behinderten im Bereich des Grundschulunterrichts zu konkretisieren.

Die Artikel 87 und 92 Absatz 1 BV bilden die Verfassungsgrundlage für die Massnahmen im Bereich der Eisenbahnen und des übrigen regelmässigen und gewerbmässigen Personentransports. Es handelt sich dabei um umfassende Bundeskompetenzen<sup>12</sup>.

Der Gesetzesentwurf stützt sich auch auf Artikel 112 Absatz 6 BV, soweit er den Bund ermächtigt, verschiedene Förderungsmassnahmen zu ergreifen. Diese Bestimmung entspricht Artikel 34<sup>quater</sup> Absatz 7 der alten Verfassung, der von Anbeginn an sehr weit ausgelegt wurde, und die Integration Behinderter nicht nur in beruflicher Hinsicht, sondern auch in der Gesellschaft ganz allgemein erfasste<sup>13</sup>. Diese Massnahmen können nicht nur über die Sozialversicherung (Art. 112 Abs. 6 Satz 2), sondern auch über die allgemeinen Bundesmittel finanziert werden (Art. 112 Abs. 6 Satz 1). Die Bestimmung führt zusammen mit Artikel 8 Absatz 4 BV zur Bejahung einer Kompetenz des Bundes, Förderungsmassnahmen zugunsten der Behinderten in einem weiteren Anwendungsfeld als bloss der Invalidenversicherung finanziell zu unterstützen.

Bestimmungen des Entwurfs, die Beziehungen zwischen Privatpersonen zum Gegenstand haben, stützen sich auf Artikel 122 Absatz 1 BV, während die Regeln über das Bundespersonal als Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs zu betrachten sind.

## 1.5 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Konsequenzen der Vorlage sind heute noch nicht abschätzbar. Ebenfalls noch offen ist die Frage der Finanzierungsmodalitäten und Finanzierungsinstrumente. Die Vernehmlassung wird deshalb auch dazu dienen, konkrete Angaben zu den Auswirkungen sowie Stellungnahmen zu den Finanzierungsmodalitäten zu erhalten.

Insbesondere im Bereich des öffentlichen Verkehrs werden hohe Kosten entstehen. Relevant für die finanziellen Auswirkungen sind insbesondere die Übergangsfristen und die konkrete Ausgestaltung der Anpassungen. Je mehr die notwendigen Anpassungen gestaffelt und den üblichen unternehmerischen Abschreibungsfristen angenähert werden, desto geringer fällt der finanzielle Aufwand aus. Der finanzielle Mehraufwand im öffentlichen Verkehr ist gemäss heutigen mittel- und langfristigen Planungen durch das Verkehrsbudget nicht gedeckt. Da der finanzielle Mehraufwand zur Zeit noch nicht genau abzuschätzen ist, kann im heutigen Zeitpunkt noch nicht entschieden werden, ob diese Mehrkosten von den Betroffenen (Transportunternehmen usw.) selbst getragen werden muss, oder ob besondere staatliche Mittel zu diesem Zweck freizustellen sind.

---

<sup>12</sup> Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung (BBl 1997 I 271)

<sup>13</sup> Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 10.11.1971 über die Verfassungsrevision von 1972, BBl 1971 II 1597

## **2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs**

### **2.1 Grundzüge des Entwurfs**

Der Gesetzesentwurf ist in fünf Abschnitte unterteilt.

Der 1. Abschnitt enthält allgemeine Bestimmungen, die insbesondere der Auslegung des Gesetzes dienen und den Geltungsbereich umschreiben.

Der 2. Abschnitt enthält die zwei zentralen Bestimmungen des Entwurfs: Artikel 4, der die Aufgaben des Bundes und der Kantone konkretisiert und die Benachteiligung allgemein definiert sowie Artikel 5, der den Begriff der Benachteiligung in konkreten Situationen umschreibt; dieser Begriff ist der Angelpunkt des Gesetzesentwurfs, da das Gesetz ein Grundrecht konkretisiert. Im übrigen schlagen wir im 2. Abschnitt eine Variante mit zusätzlichen Bestimmungen vor, die besondere subjektive Rechte der behinderten Menschen zur Verwirklichung der Gleichstellungsverpflichtungen des Gesetzes einräumt (Variante 2). Diese Variante greift eine Idee auf, die von zahlreichen Vernehmlassern in der Vernehmlassung vom Herbst 1999 gutgeheissen wurde und die der Ansicht sind, dass eines der Hauptprobleme, wenigstens im Bereich der Bauten, im Vollzug des geltenden Rechts liegt.

Der 3. Abschnitt enthält die Bestimmungen, die den Bund betreffen, sei es, dass er eine Vorreiterrolle bei der Einführung bestimmter Massnahmen spielt und es darum geht, nützliche Erfahrungen zu sammeln (angemessene Vertretung Behinderter mit gleichwertiger Qualifikation, Verbandsbeschwerde), sei es dass die Bestimmungen Massnahmen der Gleichstellung in seinen Kompetenzbereichen enthalten (technische Normen für Bauten des Bundes oder für vom Bund subventionierte Bauten, Personentransport durch Konzessionäre). Dieser Abschnitt fasst auch einige Anreizsysteme, insbesondere finanzieller Art, die dazu beitragen sollen, die Bevölkerung für die Integration der Behinderten zu sensibilisieren.

Der 4. Abschnitt enthält einen Artikel, der die Kantone verpflichtet, behinderten Kindern und Jugendlichen im Rahmen des Grundschulunterrichts die Gebärdensprache bzw. die Blindenschrift zu lehren.

5. Abschnitt sammelt die Schlussbestimmungen: Artikel 13 sieht eine Übergangsfrist vor, die der Umsetzung und Einführung des neuen Gesetzes im Bereich des öffentlichen Verkehrs dient.

Der Gesetzesentwurf sieht schliesslich die Anpassung verschiedener Bundesgesetze vor: Vorgeschlagen wird insbesondere eine Besserstellung der Behinderten im Fiskalrecht, da sie ihre vielfältigen behinderungsbedingten Unkosten nie ganz ersetzt erhalten und weil die direkten und indirekten Steuern sie aus psychologischer Sicht stärker belasten kann als nicht behinderte Steuerpflichtige; die anderen Gesetzesanpassungen bilden Teil der Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Personen (in den Bereichen Strassenverkehr, Fernmeldewesen, Fernsehen und Arbeitslosenversicherung). Einige dieser Änderungen (Radio/Fernsehen, Arbeitslosenversicherung) betreffen Normen, die ohnehin

Gegenstand von Revisionen bilden. Es wird auf die Koordination zwischen den verschiedenen Vorhaben zu achten sein.

## **2.2 Die einzelnen Bestimmungen**

### **Titel**

Der Titel des Gesetzesentwurfs übernimmt wörtlich Ausdrücke von Artikel 8 Absatz 4 BV und gibt damit die Zielrichtung der Normen an.

### **Ingress**

Der Ingress verweist auf sechs Verfassungsbestimmungen, auf die sich das Gesetz hauptsächlich stützt (vgl. Ziff. 1.4).

## **1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen**

### **Art. 1 Zweck**

Die Verfassung beauftragt den Bund in Artikel 8 Absatz 4, Benachteiligungen durch gesetzliche Massnahmen zu beseitigen. Das vorliegende Gesetz dient der Erfüllung dieses Auftrags. Zum einen geht es um die Aufhebung bestehender Benachteiligungen. Dort wo eine Aufhebung nicht möglich ist oder nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand erreicht werden kann, soll nach Möglichkeit ein Ausgleich geschaffen werden. Werden die Anliegen behinderter Menschen frühzeitig in die Planung einbezogen, können Benachteiligungen meist verhindert werden, ohne dass ein (grosser) Zusatzaufwand entsteht. Der Sensibilisierung kommt für die Anliegen der Behinderten deshalb besonders grosse Bedeutung zu. Beispielfhaft werden die wichtigsten Bereiche genannt, die für die Integration behinderter Menschen in der Gesellschaft einen zentralen Stellenwert einnehmen: die sozialen Kontakte, die Bildung sowie die berufliche Tätigkeit, die eine möglichst ungehinderte Kommunikation und Mobilität voraussetzen.

### **Art. 2 Begriff**

Artikel 2 definiert den wichtigsten Begriff für den Anwendungsbereich dieses Gesetzes. Er umschreibt den Begriff "behinderte Menschen" eigenständig und umfassender als beispielsweise die Sozialversicherung. Die Invalidenversicherung beispielsweise (Art. 4 Abs. 1 SR 831.20) definiert nicht die Behinderung allgemein, sondern versteht unter Invalidität:

"die durch einen körperlichen oder geistigen Gesundheitsschaden als Folge von Geburtsgebrechen, Krankheit oder Unfall verursachte, voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde Erwerbsunfähigkeit".<sup>14</sup>

Diese Umschreibung ist hier aus zwei Gründen nicht zweckmässig: Zum einen wird an die Erwerbsfähigkeit angeknüpft. Dieser Ansatz ist zu eng; die gesellschaftliche Stellung der Menschen mit Behinderungen darf nicht bloss über die Erwerbsfähigkeit definiert werden. Zudem interessiert hier die Ursache der Behinderung nicht.

Im deutschen Schwerbehindertengesetz wird die Behinderung wie folgt umschrieben (§ 3):

"Behinderung im Sinne dieses Gesetzes ist die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden Funktionsbeeinträchtigung, die auf einem regelwidrigen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruht. Regelwidrig ist der Zustand, der von dem für das Lebensalter typischen abweicht. ....".

Altersbedingte Gebrechen fallen damit nicht unter die gesetzliche Definition.

Eine interessante Definition enthält der 'Americans with disabilities Act' von 1990 in Section 3:

"The term "disability" means, with respect to an individual:

- a. a physical or mental impairment that substantially limits one or more of the major life activities of such individual;
- b. a record of such an impairment; or
- c. being regarded as having such an impairment."

In dieser Umschreibung fehlt eine Unterscheidung von geistiger und psychischer Behinderung; es ist unklar, ob psychische Behinderungen auch erfasst werden.

### **Art. 3 Geltungsbereich**

Das Gesetz greift vor allem im Bereich öffentlicher Verkehr, bei Neubauten sowie bei Dienstleistungen. Der sachliche Geltungsbereich des Gesetzes ist dementsprechend umschrieben. Das Vernehmlassungsverfahren soll zeigen, ob die zur Eingrenzung des Geltungsbereichs gewählten Kriterien als sinnvoll eingestuft und die vorgeschlagenen Grenzen betreffend Anzahl Wohneinheiten, Platzangebot und Mindestfläche als zweckmässig beurteilt werden.

Das Gesetz greift zunächst bei jenen Bauten und Anlagen, zu denen grundsätzlich jeder Zugang hat, sofern er die allenfalls bestehenden Voraussetzungen (Eintritts- oder Benützungsg Gebühr, schickliche Kleidung usw.) erfüllt (Abs. 1 Bst. a). Es gilt also beispielsweise für Geschäfte, Banken, Restaurants, Hotels, Veranstaltungsräume, Museen, Bibliotheken, Parkhäuser, Parkanlagen, Hallen- und Strandbäder sowie Sportstadien. Ausgenommen vom Geltungsbereich sind dagegen Bauten und Anlagen, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes erbaut wurden (massgebend ist der Zeitpunkt, in dem die Baubewilligung erteilt wurde) und die seit Inkrafttreten des Gesetzes nie umfassend renoviert wurden. Was als umfassende Renovation anzusehen ist, ist in einer Verordnung festzuhalten. Der Geltungsbereich um-

<sup>14</sup> Diese Definition ist mit der Revisionsvorlage betreffend das IVG vom 26. Juni 1998 auf psychische Gesundheitsschäden ausgedehnt worden; aus andern Gründen ist diese Revision in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1999 gescheitert (BBl 1998 3479, 1999 7293).



schliesst im weiteren den gesamten öffentlichen Verkehr (Bahnhöfe und Haltestellen, einschliesslich deren Infrastruktur, sowie die Fahrzeuge; Abs. 1 Bst. b). Ferner gilt das Gesetz bei Wohngebäuden einer gewissen Grösse (mehr als acht Wohneinheiten), die neu erstellt werden oder die umfassend renoviert werden (Abs. 1 Bst. c). Erfasst werden schliesslich alle Dienstleistungen Privater sowie der Gemeinden, der Kantone und des Bundes einschliesslich der von ihnen konzessionierten Unternehmen (Abs. 1 Bst. d, ausgenommen die Fernmeldedienste, Abs. 2 Bst. c). Zu diesen Dienstleistungen gehören etwa jene von Arbeitsstellen mit Publikumsverkehr (Grundbuch, Einwohnerkontrolle usw.), Fernsehprogramme, regelmässige politische, kulturelle oder sportliche Veranstaltungen, Einkaufszentren, Dienstleistungen der Banken usw.

In Absatz 2 wird aufgezählt, in welchen Bereichen das Gesetz keine Anwendung findet. Es nimmt jene Bauten und Anlagen aus, die kulturellen Vorführungen und Veranstaltungen im weitesten Sinn dienen und die dafür weniger als 50 Plätze zur Verfügung stellen (Bst. a). Ferner werden die Bauten und Anlagen kleiner privater Dienstleistungsbetriebe, wie beispielsweise Coiffeursalons, "Quartierlädeli" oder Boutiquen ausgenommen, sofern die für die Kundschaft zur Verfügung stehende Fläche kleiner ist als 100 m<sup>2</sup> (Bst. b). Schliesslich wird das Fernmeldewesen vom Geltungsbereich ausgenommen (Bst. c), da in der besonderen Gesetzgebung in diesem Bereich den Bedürfnissen der Behinderten weitgehend Rechnung trägt und dort, wo Anpassungen nötig sind, diese besser direkt im Fernmeldegesetz erfolgen (vgl. Änderungen bestehenden Rechts, Ziff. 4 im Anhang).

Denkbar wäre, anstelle der konkreten Zahlen in Absatz 2 Buchstaben a und b eine Delegationsnorm aufzunehmen, und die Limiten auf Verordnungsstufe festzulegen.

## **2. Abschnitt: Beseitigung von Benachteiligungen**

### **Art. 4 Massnahmen von Bund und Kantonen**

Absatz 1 richtet sich an Bund und Kantone und verpflichtet sie, jene Massnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um Benachteiligungen aufzuheben oder – wo dies nicht ohne weiteres möglich ist – auszugleichen. Die Massnahmen sollen auch präventiv wirken und verhindern, dass Benachteiligungen überhaupt entstehen. Der zweite Satzteil hält fest, dass diese Massnahmen den besonderen Bedürfnissen behinderter Frauen zu beachten haben. Damit soll der doppelten Benachteiligung Rechnung getragen werden. Das Problem der doppelten Diskriminierung stellt sich insbesondere bei der Berufsbildung (Abdrängung in typische Frauenberufe) und den Leistungen der Sozialversicherungen (berufliche Wiedereingliederung von behinderten Frauen, die keine Erwerbstätigkeit ausüben).

Absatz 2 umschreibt die Benachteiligung in allgemeiner Weise. Eine Benachteiligung liegt vor, wenn zwischen Menschen mit und ohne Behinderung differenziert wird, ohne dass sachgerechte Kriterien dies verlangen oder wenn eine Gleichbehandlung von Menschen mit und ohne Behinderungen vorgesehen ist, obschon eine Differenzierung aus sachlichen Gründen angezeigt wäre. Die Benachteiligung umfasst nicht nur die rechtliche Schlechterstellung, sondern auch faktische Verhältnisse. Die Benachteiligung ist von der Diskriminierung abzugrenzen. Die Dis-

kriminierung ist eine qualifizierte Benachteiligung, d.h. eine besonders krasse unterschiedliche, benachteiligende und meist auch herabwürdigende Behandlung von Menschen mit Behinderung.

Absatz 3 sagt, dass sachgerechte Privilegierungen der Behinderten erlaubt sind und nicht mit dem Hinweis auf die Rechtsgleichheit angefochten werden können. Solche Massnahmen werden in der Regel zeitlich begrenzt sein oder auf andere Weise sachlich auf enge Anwendungsbereiche beschränkt bleiben. Diese Bestimmung lehnt sich an Artikel 3 Absatz 3 des Gleichstellungsgesetzes an (SR 151.1).

## **Art. 5 Benachteiligung beim Zugang zu Bauten und Dienstleistungen**

Die Bestimmung konkretisiert insbesondere den Begriff der Benachteiligung von Artikel 8 Absatz 4 BV. Zunächst ist festzuhalten, dass Artikel 8 BV im grundrechtlichen Anspruch von Absatz 2 und im Gesetzgebungsauftrag von Absatz 4 keine eigenständige Bundeskompetenz schafft. Dies ist in der parlamentarischen Debatte mehrfach erklärt worden und wird auch in der Literatur nicht anders beurteilt. Ähnlich wurde das Gleichstellungsgesetz wegen den darin enthaltenen arbeitsrechtlichen Vorschriften nicht nur auf Artikel 4 der alten Verfassung, sondern auch auf Artikel 34<sup>ter</sup> Absatz 1 (Arbeitsrecht) und auf Artikel 64 (Privatrecht) gestützt.

Wie bereits in Ziffer 1.4 dargelegt, wird hier analog dem Diskriminierungsverbot im Gleichstellungsgesetz eine Umschreibung eines bundesrechtlichen Begriffs vorgenommen. Das Parlament nimmt damit eine Konkretisierung vorweg, die sonst das Gericht im Anwendungsfall vornehmen müsste. Das Gesetz beschränkt sich jedoch auf diese Definition einer Benachteiligung und greift deshalb nicht in die Gesetzgebungskompetenzen der Kantone ein. Es bleibt grundsätzlich den Kantonen überlassen, wie sie in ihren Zuständigkeitsbereichen eine grundrechtskonforme Rechtsordnung schaffen.

Im übrigen ist festzuhalten, dass das Parlament eine Grundrechtskonkretisierung beim Erlass von Artikel 27 der alten Verfassung über den Grundschulunterricht diskutiert hat. Schliesslich wurde damals auf den Erlass von Bundesvorschriften verzichtet, weil das Parlament aus politischen Gründen nur repressive und keine präventive Eingriffe des Bundes wollte. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen einen Bundeserlass wurden dagegen keine geltend gemacht (Burckhardt, Kommentar BV zu Art. 27, S. 203 f.). Die Frage wurde knapp 10 Jahre später erneut aufgegriffen. Das Parlament bejahte in einem Bundesbeschluss einen Kredit für die Vorbereitung einer ausführenden Bundesgesetzgebung, die insbesondere den Begriff 'genügender Primarschulunterricht' umschreiben sollte. In der Volksabstimmung wurde der Bundesbeschluss jedoch abgelehnt (vgl. L.R. von Salis, Schweizerisches Bundesrecht, 2. Auflage 1904, Band V, N. 2460, S. 560 f., J.F. Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band I, Rz. 147).

Laut Absatz 1 wird die erschwerte Benutzung *Bauten, Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs* und von *Wohngebäuden* als Benachteiligung umschrieben. Das Gesetz erfasst nur jene Bauten, die Publikumsverkehr haben (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a und b), einschliesslich der Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs (Bahnhöfe, Haltestellen und Fahrzeuge), sowie grosse Wohnbauten mit mehr als acht

Wohneinheiten (Art. 3 Abs. 1 Bst. c). Es müssen nicht sämtliche Zugänge behindertengerecht gestaltet sein; es genügt – insbesondere bei bestehenden Bauten – wenn der Haupteingang die Anforderungen erfüllt. Unstatthaft wäre hingegen beispielsweise der Zugang über einen Warenlift eines Hintereingangs. Ein öffentliches Verkehrsmittel ist dann behindertengerecht, wenn es wenigstens über *eine* Möglichkeit der Benützung eines Personenwagens verfügt; es müssen also – wenigstens in einer Übergangsphase – nicht sämtliche Eisenbahnwagen über einen behindertengerechten Zugang verfügen. Es genügt, wenn pro Zug wenigstens ein Personenwagen entsprechend ausgerüstet ist. Bei Wohnbauten (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. c) muss der Zugang zu den einzelnen Wohnungen sichergestellt sein. Die behindertengerechte Ausgestaltung des Wohnungsinneren wird nicht erfasst; dieser Bereich ist von den Kantonen zu regeln.

Laut Absatz 2 wird der erschwerte Zugang zu öffentlichen *Dienstleistungen* als Benachteiligung umschrieben. Erfasst werden beispielsweise Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs sowie jene von Amtsstellen, die Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger anbieten und deshalb regelmässig von Privatpersonen aufgesucht werden, wie beispielsweise die Einwohnerkontrolle oder das Grundbuchamt. Unerheblich ist, wer Eigentümer des Gebäudes ist.

Absätze 1 und 2 sprechen indirekt das Postulat persönlicher Autonomie Behinderter ("ohne fremde Hilfe") an. Behinderte Menschen betrachten in der Regel behinderungsbedingte Einschränkungen ihrer selbstbestimmten Lebensgestaltung als Benachteiligung. Als politisches Ziel soll deshalb wenn immer möglich und wirtschaftlich verantwortbar die Beseitigung solcher Benachteiligungen angestrebt werden. Nach Artikel 5 zählt auch der Zwang, die Hilfe Dritter in Anspruch nehmen zu müssen, als Benachteiligung. Damit soll nicht die heute vielerorts gut funktionierende und wertvolle persönliche Hilfeleistung gering geschätzt werden. Normalerweise dürften aber gesellschaftliche Rahmenbedingungen, welche die Unabhängigkeit Behinderter von der Hilfe durch Drittpersonen erlauben und damit vom Gefühl befreien, von anderen Personen abhängig zu sein, oberstes Ziel bleiben.

Absatz 3 hält fest, dass das Diskriminierungsverbot nicht nur im Verhältnis zwischen Staat und behinderten Menschen, sondern auch unter Privaten gilt (Drittwirkung). Das Diskriminierungsverbot gilt für jene Privaten, die Dienstleistungen öffentlich, d.h. grundsätzlich jedermann, anbieten. Unter den Begriff Dienstleistungen fallen zahlreiche Leistungsangebote. Im Vordergrund stehen der Detailhandel, Restaurants, Hotels, Banken, Hallenbäder, kulturelle Angebote wie Bibliotheken, Museen, Theater, Kino sowie Anlagen (Tierpark, Sportstadion, Park).

### ***Erläuterungen zu Variante 2 (Art. 5a)***

Der vorliegende Entwurf könnte mit einer Bestimmung über subjektive Rechte ergänzt werden. Denn die Vernehmlassung vom Herbst 1999 hat gezeigt, dass das kantonale Recht namentlich im Baubereich recht fortschrittlich ist, vielfach aber ein Vollzugsdefizit besteht. Mit einem Beschwerde- und Klagerecht könnten die Behinderten das geltende Recht besser durchsetzen. In diesem Sinn stellen wir Artikel 5a zur Diskussion:

Beim Zugang zu Gebäuden ist der Eigentümer in die Pflicht zu nehmen (Abs. 1). Wird eine Dienstleistung in einem gemieteten Gebäude angeboten, sind wahlweise der Anbieter der Dienstleistung oder der Eigentümer einklagbar (Abs. 2). Angesichts der Übergangsfristen (Art. 13) und der Ausnahmen für bestehende Bauten scheint diese Lösung zumutbar.

Ganz allgemein muss die Beseitigung einer Benachteiligung wirtschaftlich in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen für behinderte Menschen stehen (Abs. 3 Bst. a). Auch klar überwiegende Interessen der Denkmalpflege und des Natur- und Heimatschutzes (Abs. 3 Bst. b) oder der Verkehrs- und Betriebssicherheit (Abs. 3 Bst. c) können der Durchsetzung der Rechtsansprüche Grenzen setzen. Wird ein säumiger Grundeigentümer eines Neubaus oder eines totalrenovierten Gebäudes eingeklagt, ist in der Interessenabwägung nach Absatz 3 Buchstabe a darauf abzustellen, wie hoch die zusätzlichen Kosten bei der Erstellung bzw. Gesamtrenovation des Gebäudes ausgefallen wären. Diese Kosten dürften regelmässig deutlich tiefer liegen als die nachträglichen Anpassungskosten.

Absatz 4 verstärkt den Grundsatz der Verhältnismässigkeit von Absatz 3, indem es dem Richter erlaubt, auf eine vollständige Beseitigung einer Benachteiligung zu verzichten und eine differenzierte, auf die konkreten Verhältnisse zugeschnittene Zwischenlösung gutzuheissen. Absatz 4 schreibt in diesem Sinne vor, dass das Gemeinwesen den Behinderten eine Ersatzlösung anbieten muss, wenn deren Rechtsanspruch aus Verhältnismässigkeitsgründen nicht durchsetzbar ist. Damit sollen jene Benachteiligungen, die mit vernünftigem Aufwand nicht beseitigt werden können, wenigstens soweit möglich ausgeglichen werden. Zu denken ist etwa an eine Mobilift-Lösung mit Bedienung für den Zugseinstieg auf jenen Betriebsstrecken, auf denen in der Übergangszeit aus wirtschaftlichen Gründen noch Fahrzeuge und Perronanlagen in Betrieb sind, die nicht den Anforderungen der Behinderten entsprechen.

Dieser Artikel 5a sollte mit einer Übergangsbestimmung ergänzt werden. Die subjektiven Rechte gemäss dieser Bestimmung könnten gegenüber Privaten, die Dienstleistungen anbieten, erst drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes geltend gemacht werden. Diese Frist ermöglicht es den Anbietern, ihre Dienstleistungen behindertenkonform auszugestalten.

### **3. Abschnitt: Besondere Bestimmungen für den Bund**

#### **Allgemeines zu den Artikeln 6-8**

Dem Bund wird in Artikel 8 Absatz 2 und 4 BV keine neue Gesetzgebungskompetenz eingeräumt. Er kann deshalb in den angestammten Zuständigkeitsbereichen der Kantone keine Vorschriften über die Gleichstellung der Behinderten erlassen. Hingegen kann er in seinen Bereichen – vorbildhaft – rechtliche und tatsächliche Benachteiligungen ausräumen. In Frage kommen Regeln insbesondere dort, wo er als Arbeitgeber und Bauherr auftritt, sowie dort, wo er durch von ihm kontrollierte Betriebe Dienstleistungen (Personentransport, Post) anbietet.

## **Art. 6 Massnahmen im Personalbereich**

Dem Bund übt eine Vorbildfunktion aus. Er soll deshalb als Arbeitgeber zu einer behindertenfreundlichen Anstellungspraxis verpflichtet werden. Diesem Zweck dient die Pflicht, bei der Anstellung behinderte Menschen zu bevorzugen. Diese Pflicht gilt solange, bis Behinderte – gemessen am Bevölkerungsanteil – in der Verwaltung angemessen vertreten sind. Für die Erfüllung dieser Pflicht kommt es auf den Grad der Behinderung im Unterschied zur deutschen Regelung im Schwerbehindertengesetz nicht an. Immerhin soll der Bund verpflichtet werden, auch Schwerbehinderte zu berücksichtigen. Selbstverständlich müssen behinderte Bewerber in der Lage sein, die mit der Stelle verbundenen fachlichen Anforderungen zu erfüllen.

Im Unterschied zu der hier vorgeschlagenen Lösung kennt Deutschland eine weit-aus schärfere Regelung mit einer zahlenmässig im Gesetz festgelegten Mindestquote: Private und öffentliche Arbeitgeber mit mehr als 16 Arbeitsplätzen müssen mindestens 6 % Schwerbehinderte beschäftigen. Wird die Quote nicht erreicht, ist für jede nicht angestellte behinderte Person monatlich DM 200.- in einen Fonds zu bezahlen. Wir betrachten eine derart einschneidende Regelung, die auch private Arbeitgeber erfasst, nicht als zweckmässig.

Mit Absatz 2 soll sichergestellt werden, dass der Bund als Arbeitgeber behinderten Menschen in allen Belangen des Arbeitsverhältnisses gleiche Chancen zuteil werden lässt wie nicht behinderten Menschen.

Die Regelung findet im Bereich des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000<sup>15</sup> Anwendung (Abs. 3).

### ***Erläuterungen zu Variante 2 (Art. 6a)***

In demselben Sinn einer Ergänzung des Entwurfs durch subjektive Rechte (vgl. Variante 2 mit Art. 5a) könnte ein Artikel 6a eingefügt werden, der ein subjektives Recht für die Umsetzung im Bereich des Bundespersonalrechts vorsieht.

Abgewiesenen Bewerbern stünde eine Beschwerdemöglichkeit offen, um die Verletzung von Artikel 6 zu rügen (Abs. 1). Behinderte Menschen, die vom Bund angestellt sind, können die im Bundespersonalgesetz vorgesehenen Rechtsmittel verwenden, wenn es um Fragen der Ausgestaltung des Arbeitsplatzes, der Weiterbildung usw. gemäss Artikel 6 Absatz 2 geht (Abs. 2).

Diese Variante bedingt auch eine Anpassung des Bundesrechtspflegegesetzes<sup>16</sup> (Art. 100 Abs. 2 Bst. d ). Diese Änderung soll die nach geltendem Recht nicht zulässige Beschwerde an das Bundesgericht ermöglichen, wenn es um die erstmalige Begründung von Dienstverhältnissen und um Beförderungen von Angestellten des Bundes geht (Art. 100 Abs. 1 Bst. e Ziff. 1). Sie öffnet also den Verwaltungsbeschwerdeweg gegen Entscheide, die gegen Artikel 6 des Gesetzes verstossen.

<sup>15</sup> BBI 2000 2208; AS ...; SR ...

<sup>16</sup> OG; SR 173.10

Diese Regelung entspricht jener betreffend die Gleichstellung von Mann und Frau (Art. 100 Abs. 2 Bst. b OG in Verbindung mit Art. 13 des Gleichstellungsgesetzes<sup>17</sup>). Anlässlich der OG-Revision wird sich Gelegenheit bieten, diese beiden Bestimmungen zu überprüfen und unter Umständen im einen oder andern Fall die Personalrekurskommission oder später das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz einzusetzen.

### **Art. 7 Vorschriften über technische Normen**

Der Bund soll Normen festlegen, die für seine Organe und seine Anstalten verbindlich sind.

Absatz 1 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, Vorschriften über die behindertengerechte Gestaltung von Haltestellen, Bahnhöfen, Fahrzeugen und Informationssystemen zu erlassen.

Mit Absatz 2 erhalten die bestehenden bundesrätlichen Weisungen über bauliche Vorkehrungen für Behinderte vom 6. März 1989 (BBl 1989 I 1508) eine ausdrückliche gesetzliche Verankerung.

Sinnvollerweise hat der Bund beim Erlass technischer Normen die Behindertenorganisationen anzuhören (Abs. 3).

Die vom Bund zu erlassenden Normen sollen auch Beachtung finden, wenn dieser Konzessionen erteilt oder Beiträge ausrichtet. Angesichts der raschen technischen Entwicklung ist es notwendig, solche Normen periodisch dem Stand der Technik anzupassen (Abs. 4).

### **Art. 8 Beschwerderecht von Behindertenorganisationen**

Diese Bestimmung regelt das Beschwerderecht von Organisationen, die sich statutengemäss den Anliegen behinderter Menschen widmen. Zur Beschwerde zugelassen sind Organisationen, die seit mindestens fünf Jahren existieren und die der Bundesrat anerkannt hat (Abs. 1). Die Verfahrensbestimmungen beschränken sich auf bundesrechtliche Verfahren, in denen Konzessionen erteilt werden (Abs. 2). Angefochten werden können demnach insbesondere Verfügungen in den Bereichen Kommunikation (Radio und Fernsehen) und öffentlicher Verkehr (Konzessionen für Eisenbahnen und den übrigen Personentransport).

Die Absätze 3 und 4 enthalten Regeln über die Eröffnung von Verfügungen und andere verfahrensrechtliche Details analog dem Beschwerdeverfahren im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> SR 151.1

<sup>18</sup> Art. 55, SR 814.01

## **Allgemeines zu den Artikeln 9 und 10**

Wie dies in zahlreichen Stellungnahmen der Vernehmlassung von 1999 erwähnt wurde, können gesetzliche Bestimmungen nicht alle Aspekte der Stellung behinderter Menschen in der Gesellschaft regeln. Die Fortschritte in diesem Punkt hängen stark von der Entwicklung der Geisteshaltung der Bevölkerung ab und die Gesellschaft muss wieder vermehrt lernen, mit Unterschieden in einer gemischten Gesellschaft zu leben, deren Mitglieder nicht immer über die gleichen Möglichkeiten verfügen. Dieser Prozess geht im übrigen weit über die Frage der behinderten Menschen hinaus und beschlägt auch Fragen der ethnischen Zugehörigkeit, der Kulturen, der Sprachen und Nationalitäten; es geht im weitesten Sinn um Fragen der kollektiven Toleranz. Diese Bestimmungen über die Förderungsmaßnahmen sollen zu einem Mentalitätswandel beitragen und eine Politik unterstützen, die einzelnen diese Entwicklung ermöglicht. Die erwähnten Programme sollen innovative Modelle der Gesellschaftsorganisation und der Integration Behinderter ermöglichen.

Die Artikel 9 und 10 bilden die gesetzliche Grundlage, die Integration Behinderter durch den Bund zu fördern und Beiträge auszurichten. Sie erlauben jedoch nicht den Erlass von Organisationsvorschriften. Die Bestimmung der zuständigen Bundesorgane für den Vollzug dieses Gesetzes und der darauf gestützten Entscheide hat nicht in einem formellen Gesetz, sondern auf Verordnungsstufe zu erfolgen<sup>19</sup>.

Im Zusammenhang mit diesen Fragen haben wir auch Möglichkeit geprüft, eine gesetzliche Grundlage für die Einrichtung einer ständigen Verwaltungskommission oder eines bzw. einer Behinderungsbeauftragten zu schaffen. Wir haben bewusst auf die Schaffung solcher Institutionen verzichtet, da sie den Entscheidungsprozess erschweren könnten, und haben Lösungen innerhalb der zentralen Bundesverwaltung den Vorzug gegeben. In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass die Probleme der Behinderten je nach Bereich sehr unterschiedlich sind. Sie setzen grosse Detailkenntnisse der jeweiligen Sachfragen voraus (beispielsweise in den Bereichen Verkehr, Fernmeldewesen oder Fernsehen).

### **Art. 9 Programme zur Integration von Menschen mit Behinderungen**

Artikel 9 sieht die Möglichkeit des Bundes vor, Programme für die Integration Behinderter zu entwickeln. Im Sinne dieses Gesetzes können diese Programme die verschiedenen Sachbereiche erfassen, in denen der Bund materiell zuständig ist. Die Umsetzung der Programme setzt das Einverständnis der Betroffenen voraus. Es kann nicht um zwangsweise Integrationsmassnahmen gehen. Um der Klarheit willen nennt Absatz 2 die wichtigsten Bereiche; es handelt sich aber nicht um eine abschliessende Aufzählung. Das Ziel dieser Programme ist es, mit der Unterstützung der Behörden neue Massnahmen und Formen der Integration Behinderter zu testen. Wir denken dabei an die Integration geistig oder psychisch behinderter Kinder und Jugendlicher in den Regelklassen mittels Unterstützung der Lehrkräfte und angemessener pädagogischer Betreuung. Andere Programme könnten die Integration Behinderter im Berufsleben fördern, auch da mit psychologischer Be-

---

<sup>19</sup> Art. 43 und 47 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, SR 172.010

treuung am Arbeitsplatz und unter Einbezug der Verhältnisse am Arbeitsplatz. Schliesslich können solche Programme Behinderte in ihrer autonomen Lebensweise unterstützen. Die Massnahmen zielen beispielsweise darauf, Haus- und Quartierbewohner dafür zu gewinnen, behinderten Menschen in ihrer Umgebung zu helfen, ein autonomes Leben zu führen und das Verantwortungs- und Solidaritätsgefühl gegenüber behinderten Mitmenschen zu stärken. Die Programme können auch dazu dienen, namhafte Veranstaltungen mit der aktiven Teilnahme Behinderter durchzuführen, statt entsprechende Parallelveranstaltungen durchzuführen (z.B. sportliche Wettkämpfe, Ausstellungen, Festivals usw.).

Absatz 3 erlaubt dem Bund, sich an der Erarbeitung solcher Programme zu beteiligen. Angesichts des hohen Sachwissens der privaten Behindertenorganisationen ist es denkbar, dass sich der Bund schwergewichtig darauf konzentriert, sich bloss an Programmen zu beteiligen. Dies entspricht übrigens auch dem Gedanken der Subsidiarität staatlicher Massnahmen. Unter Beteiligung sind die Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Konzepten, die Bereitstellung von Infrastrukturen oder finanzielle Beihilfen zu verstehen. Für Subventionen gelten die allgemeinen Regeln, insbesondere die Pflicht der Programmverantwortlichen, eine Eigenleistung zu erbringen, die ihnen aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugemutet werden kann<sup>20</sup>. Die Subventionsempfänger können das Gemeinwesen oder ihre Dienststellen und Einrichtungen sein, oder private Organisationen der Behindertenhilfe. Privatpersonen und Unternehmen hingegen, die selbst Programme zur Integration Behinderter entwerfen, können keine Finanzhilfen des Bundes gestützt auf diese Bestimmung erhalten. Die Bestimmung gibt keinen Anspruch auf Subventionen.

Die Finanzhilfen sind mit jenen der Invalidenversicherung zu koordinieren (Förderung der Invalidenhilfe, Art. 73f. IVG) und die Invalidenversicherung wird weiterhin – dem in Artikel 75 Abs. 2 IVG erwähnten Grundsatz gemäss – nur greifen, wenn keine anderen Bundeshilfen ausgerichtet werden. Artikel 12 des vorliegenden Entwurfs ändert an dieser Situation nichts. Im übrigen sind die Koordinationsfragen zwischen den verschiedenen Hilfen auf der Ebene von Bundesratsverordnungen zu lösen.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Grundsätze der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen des neuen Fianzausgleichs natürlich auch auf die Hilfen Anwendung finden, die unter Titel des Behindertengesetzes ausgerichtet werden. Konkret kann dies bedeuten, dass finanzielle Beiträge nur an Organisationen geleistet werden, die gesamtschweizerisch oder mindestens sprachregional tätig sind.

## **Art. 10 Information und Beratung**

Diese Bestimmung liefert die gesetzlich Grundlage, damit der Bund eine Informations- und Beratungspolitik zugunsten Behinderter führen kann. Absatz 1 handelt von der allgemeinen Information, mit der die Öffentlichkeit für die besonderen Probleme der Behinderten sensibilisiert und die Entscheidungsträger angeregt werden sollen, rechtzeitig berechnete Anliegen der behinderten Menschen einzube-

<sup>20</sup> Art. 7 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990, SR 616.1



ziehen. In Absatz 2 wird die Beratung von einzelnen Privatpersonen geregelt. Absatz 3 enthält ein für alle Politikbereiche unentbehrliches Instrument, die Evaluation von beschlossenen Massnahmen. Diese Evaluationen sollen eine Überprüfung der Stossrichtung und gegebenenfalls zu einer Korrektur oder der Aufhebung einer Massnahme führen.

#### **4. Abschnitt: Besondere Bestimmungen für die Kantone**

##### **Art. 11**

Der Bund kann im Bereich der Grundschule nur umschreiben, was der grundrechtliche Anspruch eines "ausreichenden" Unterrichts bedeutet (Art. 19 BV). Der Bundesrat und – in gewissen Fällen – auch das Bundesgericht haben dies verschiedentlich getan. Wenn auch mit grosser Zurückhaltung, so haben sie doch über den zumutbaren Schulweg oder über die Zuweisung in eine Sonderschule ausgesprochen<sup>21</sup>. Die Bundesbehörden können aber aus rechtlicher Sicht die Verfassungsbestimmungen auch in anderen Punkten konkretisieren.

Zu einem ausreichenden Unterricht gehört in inhaltlicher Sicht die Ausbildung der Fähigkeiten, einen Beruf erlernen und ausüben zu können und die Anforderungen des modernen Lebens selbständig zu meistern, wozu auch die Ausdrucksfähigkeit gehört<sup>22</sup>. Für gehörlose oder stumme Menschen ist die Gebärdensprache die Ersatzsprache für die direkte Kommunikation. Sie ist zentrales Instrument für die Integration in die Gesellschaft und gehört deshalb für die Betroffenen zum Pflichtstoff ihrer Grundbildung, die durch Artikel 19 BV garantiert wird (Abs. 1). Dasselbe gilt für die Blindenschrift, die blinden oder sehbehinderten Kindern erlaubt, mit Mitmenschen zu kommunizieren. Absatz 2 sieht eine entsprechende Regelung vor.

#### **5. Abschnitt: Schlussbestimmungen**

##### **Art. 12 Änderung bisherigen Rechts**

Vergleiche Erläuterungen zum Anhang.

##### **Art. 13 Anpassungsfristen für den öffentlichen Verkehr**

Beim öffentlichen Verkehr wird differenziert zwischen den festen Bauten und den Fahrzeugen einerseits, die innerhalb von zehn Jahren anzupassen sind (Abs. 1), sowie den Annexdienstleistungen andererseits, bei denen sich eine kürzere Frist rechtfertigt (Abs. 2). Unter Annexdienstleistungen sind insbesondere die Informati-

<sup>21</sup> Vgl. VPB 1980 (44), Nr. 19; 1992 (56), Nr. 38; 1994 (58), Nr. 71; 1999 (63), Nr. 59; BGE 117 Ia 27, E. 6, S. 31; A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Bern 2000, Band II, Rz. 1519-1522

<sup>22</sup> Borghi in Kommentar BV zu Art. 27, Rz. 33 f.

onssysteme (Anzeigetafeln, taktile Hinweise usw.), Billetautomaten, Toiletten auf Bahnhöfen, Wartesäle und dergleichen zu verstehen.

Es ist durchaus denkbar, die Anpassungsfristen weiter zu differenzieren, beispielsweise nach Fahrzeugtyp (Bus, Eisenbahn) oder nach dem Verkehrsmittel (Normal- oder Schmalspurbahn), um den besonderen Gegebenheiten (z.B. unterschiedlichen Beschaffungsrythmen) Rechnung zu tragen.

## **Anhang gemäss Art.12 (Änderung bisherigen Rechts)**

### **1. Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer<sup>23</sup>**

#### **Art. 33 Abs. 1 Bst. h**

Die Behindertenkreise verlangen, dass *alle* durch die Invalidität verursachten Kosten vom steuerbaren Einkommen abziehbar sind (Vollständiger Verzicht auf einen Selbstbehalt), denn dieser Selbstbehalt, der übrigens von Kanton zu Kanton variiert, wird als "Bestrafung" der Behinderten empfunden: Sie sind dauerhaft mit höheren Kosten als nicht behinderte Personen konfrontiert. Die vorgeschlagene Lösung hebt den Selbstbehalt nicht vollständig auf, sondern hält eine Obergrenze fest, oberhalb der kein Selbstbehalt zur Anwendung gelangt; diese Lösung erlaubt es, die Steuerbelastung der am schwersten behinderten Personen zu senken, d.h. jene, die mehr als 10 % ihres Einkommens für Kosten ausgeben, die mit ihrer Behinderung zusammenhängen. Zur Vereinfachung haben wir in der aktuellen Phase des Projekts auf einen degressiven Abzug verzichtet. Dieser Punkt kann aber aufgrund der neusten Rechtsprechung des Versicherungsgerichts überprüft werden. Das Versicherungsgericht betrachtet eine undifferenzierte Lösung mit einer einzigen Limite, die ein Recht oder eine Pflicht begründet, als mit Artikel 8 BV nicht vereinbar<sup>24</sup>.

#### **Art. 35 Abs. 1 Bst. b**

Dieser Sozialabzug hat kompensatorischen Charakter und eine gewisse Anreizfunktion. Er geht in die Richtung der Empfehlung Spoerry vom 19. Juni 1997<sup>25</sup>. Mit Blick auf den Auftrag von Artikel 8 Absatz 4 BV leistet ein solcher Abzug einen nützlichen Beitrag zur Integrationspolitik zugunsten behinderter Menschen. Er stellt einen Anreiz für die Pflege zu Hause. Angesichts der gemeinsamen Besteuerung der Ehegatten (Art. 9 DBG) muss Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe b angepasst werden, um die doppelte Anrechnung des auf eine Person entfallenden Abzugs auszuschliessen.

#### **Art. 213 Abs. 1 Bst. b**

Diese Bestimmung entspricht der Änderung in Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe b: Sie führt für jene Kantone, die noch die einjährige Steuerperiode kennen (Art. 41),

<sup>23</sup> DBG; SR 642.11

<sup>24</sup> NZZ vom 21. März 2000, S. 14; Entscheid C 301/98 vom 21.01.2000 (noch nicht publiziert)

<sup>25</sup> Amtl. Bull. 1997 SR 991

einen Sozialabzug für Betreuungsaufgaben ein. Die aktuelle Höhe des Abzugs ist in Artikel 7 der Verordnung vom 4. März 1996<sup>26</sup> geregelt.

## **2. Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden<sup>27</sup>**

### ***Art. 9 Abs. 2 Bst. h***

Diese Änderung entspricht der Revision von Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe h StHG (vgl. Ziff. 1).

## **3. Strassenverkehrsgesetz<sup>28</sup>**

### ***Art. 8 Abs. 2, 2. Satz***

Die Zweckbestimmung wird erweitert und umfasst neu ausdrücklich auch die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen. Diese Revision erlaubt Anpassungen des Ordnungsrechts, z.B. der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (SR 741.41).

## **4. Fernmeldegesetz<sup>29</sup>**

### ***Art. 16 Abs. 1 c und 1a (neu)***

Eine Auslegung des geltenden Gesetzestextes im Sinne der neuen Verfassung (Art. 8) würde wahrscheinlich erlauben, diese neuen Verpflichtungen im Ordnungsrecht auszuführen. Es scheint aber zweckmässig, den Willen, die Infrastrukturen und Dienste nach dem Gedanken der Gleichstellung der Behinderten auszurichten, deutlich zum Ausdruck zu bringen. Der Inhalt des bisherigen Absatz 1 Buchstabe e wird Teil des umfassenderen neuen Absatzes 1a. Diese Bestimmung garantiert, dass die Grundversorgung in der ganzen Schweiz behinderten und unbehinderten Personen zu vergleichbaren Bedingungen angeboten wird. Zum einen geht es darum, die technische Qualität sicherzustellen und laufend dem technischen Fortschritt anzupassen, andererseits sollen Zusatzgebühren wegen Mehrkosten verhindert werden. Diese Bestimmung gilt für die Grundversorgungskonzessionäre.

## **5. Radio- und Fernsehgesetz<sup>30</sup>**

### ***Art. 3 Abs. 4 (neu)***

---

<sup>26</sup> RS 642.119.2

<sup>27</sup> SR 642.14

<sup>28</sup> SR 741.01

<sup>29</sup> SR 784.10

<sup>30</sup> SR 784.40

Das Fernsehen hat in unserer Gesellschaft einen hohen Stellenwert und es ist ein wichtiges Kommunikations- und Integrationsmittel. Die Behindertenkreise haben mit Nachdruck verlangt, dass ihren Anliegen bei der Programmgestaltung Rechnung getragen werden. Die Verpflichtung, einen Teil der Sendungen auch für Hörgeschädigte aufzubereiten, trifft alle Veranstalter mit nationalen oder sprachregionalen, nicht aber jene mit bloss regionalen oder lokalen Programmangeboten. Die Wahl der geeigneten Mittel wird den Veranstaltern überlassen (Untertitelung, Gebärdensprache).

Ein grosser Teil der Untertitelungskosten wird heute indirekt durch die Invalidenversicherung getragen. Diese leistet gestützt auf Artikel 74 IVG Beiträge an die Organisationen der privaten Invalidenhilfe, die einen Teil dieser Mittel zur Mitfinanzierung der Untertitelung durch die SRG einsetzen. Die Untertitelung soll als Teil des "service public" massvoll ausgebaut werden. Mit Rücksicht auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis wird jedoch darauf verzichtet, alle Veranstalter zu erfassen. Die Pflicht, einen angemessenen Teil der Sendungen hörbehinderten zugänglich zu machen, wird entweder in einer Verordnung oder in den Konzessionsbedingungen unter Beizug der Beteiligten zu konkretisieren sein. Die Kosten sollen über die Gebühren finanziert werden.

## **6. Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982<sup>31</sup>**

### **Art. 13 Abs. 2<sup>bis</sup>**

Im Unterschied zum AHV-Gesetz<sup>32</sup> zählt das Arbeitslosenversicherungsgesetz für die Beitragszeit jene Zeit nicht, während der ein Versicherter sich der Betreuung Angehöriger widmet, die Empfänger einer Hilflosenentschädigung sind (Betreuungsgutschriften). Es kennt nur eine Gutschrift für Erziehungsaufgaben (Art. 13 Abs. 2<sup>bis</sup>). Da diese Betreuungsaufgaben unzweifelhaft als eine wirtschaftliche Leistung zu betrachten sind, auch wenn sie keine entlohnte Erwerbstätigkeit darstellen, sollen die damit befassten Personen im Verhältnis zu anderen Arbeitnehmern nicht benachteiligt werden. Das Fehlen einer solchen Betreuungsgutschrift kann auch eine abschreckende Wirkung haben, indem gewisse Personen auf die Betreuung behinderter Angehöriger verzichten. Die geltende Regelung muss deshalb im Lichte des Auftrags von Artikel 8 Absatz 4 BV überdacht werden. In diesem Sinn sind zwei Varianten denkbar:

Entweder wird (als Variante 1) Artikel 13 Absatz 2<sup>bis</sup> AVIG geändert, wonach die Betreuungszeit ausdrücklich der Erziehungsarbeit gleichgestellt wird. Wir stützen uns dabei auf den neuen Text der Bestimmung, die mit dem Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999<sup>33</sup> zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit geändert worden ist; diese Bestimmung ist noch nicht in Kraft getreten. Die Anpassung, die wir hier vorschlagen, präjudiziert übrigens keineswegs eine eventuelle Änderung von Artikel 13 Absatz 2<sup>bis</sup> AVIG, wie sie im Rahmen der Revision AVIG 2003 oder im Rahmen der 11. AHV-Revision diskutiert wird.

<sup>31</sup> SR 837.0

<sup>32</sup> Art. 29<sup>septies</sup>, SR 831.10

<sup>33</sup> BBl 1999 8643, 8661

Die zweite Variante besteht in einer entsprechenden Auslegung von Artikel 14 Absatz 2 AVIG. Danach sind Personen von der Erfüllung der Beitragszeit befreit, "die wegen Trennung oder Scheidung ihrer Ehe, wegen Invalidität oder Todes des Ehegatten oder aus ähnlichen Gründen oder wegen Wegfalls einer Invalidenrente gezwungen sind, eine unselbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder zu erweitern. Diese Regel gilt nicht, wenn das betreffende Ereignis mehr als ein Jahr zurückliegt." Aufgrund der Auslegung des Begriffs "ähnliche Gründe" sind Personen, die während längerer Zeit nicht im Erwerbsleben standen, weil sie pflegebedürftige Eltern, Schwiegereltern, Geschwister oder den Ehegatten betreut haben, von der Erfüllung der Beitragszeit befreit, wenn sie im Anschluss an die Betreuung aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen sind, eine unselbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder zu erweitern, weil ihr Versorger weggefallen ist. Somit tragen die aktuelle Gesetzgebung und die herrschende Praxis in Fällen, in denen sich die pflegebedürftige Person am Lebensunterhalt der Betreuungsperson beteiligte, der besonderen Situation von Betreuungspersonen bereits heute Rechnung. Im Rahmen der AVIG-Revision 2003 kann die geltende Praxis mitunter auch auf Verordnungsstufe eingehend geregelt werden.