

Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderungen (Behindertengesetz, BehiG)

Vernehmlassungsverfahren

Stellungnahme der Eidg. Kommission für Frauenfragen vom 12. September 2000

I. Grundsätzliches

Der Gesetzesentwurf für ein Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderungen soll zum einen Art. 8 Abs. 4 BV umsetzen, der die Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vorsieht, und zum anderen als indirekter Gegenterwurf zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» dienen.

Die Integration von Menschen mit Behinderungen kann auf verschiedene Art und Weise gefördert werden. Zum einen besteht die Möglichkeit, für Personen mit Behinderungen gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen wie für nicht behinderte Personen, indem auf die *persönliche Situation Behinderter* eingewirkt wird. Gemäss diesem Ansatz zielt eine staatliche Massnahme direkt auf die behinderte Person und der Gesetzgeber versucht, deren persönliche Situation zu verbessern oder zu beheben (z.B. durch Auszahlung von Renten zur Abdeckung des behinderungsbedingten Ausfalls von Erwerbseinkommen, durch Sonderschulen, durch Förderung der beruflichen Wiedereingliederung etc.). In der Schweiz wurde diese Möglichkeit mit der Sozialversicherung, insbesondere der Invalidenversicherung, insbesondere der beruflichen Vorsorge, realisiert. Wie die Studie «Rollenfixierung in der Invalidenversicherung» von Katerina Baumann und Margareta Lauterburg im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramm 35 gezeigt hat, werden trotz dieser formalen Gleichstellung die Frauen in der Praxis benachteiligt.

Der Weg über die Sozialversicherung alleine genügt nicht, um den Gesetzgebungsauftrag nach Art. 8 Abs. 4 BV zu erfüllen. Zusätzlich braucht es einen Rahmen, der die *Bekämpfung von Hindernissen und Umständen des Umfeldes*, die Personen mit Behinderungen belasten, ermöglicht. Die staatlichen Massnahmen zielen in diesem Fall auf die Gesellschaft und die von ihr geschaffenen Rahmenbedingungen insgesamt. Diese Massnahmen sollen dazu beitragen, dass die unterschiedlichen Bedürfnisse aller Mitglieder der Ge-

sellschaft gleichberechtigt berücksichtigt werden.

Der Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderungen hat die Verfolgung dieses zweiten Ansatzes zum Ziel. Er trägt zu einer umfassenden Politik zur Beseitigung von Benachteiligungen der Personen mit Behinderungen bei, konzentriert sich zugleich aber v.a. auf die aktuellen Bereiche Publikumsverkehr und Zugang zu Bauten. 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 Menschen mit Behinderungen und ein entsprechendes Bewusstsein entwickeln können.

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) unterstützt die Stossrichtung des Gesetzesentwurfs. Ebenso begrüsst sie es, dass der besonderen Situation von Frauen mit Behinderungen Rechnung getragen wird. Denn Frauen sind auch heute nach wie vor von der Unterbewertung ihrer Leistungen und Möglichkeiten durch geschlechterstereotypische Vorstellungen und Rollenbilder in fast jedem Bereich betroffen. Frauen mit Behinderungen leiden zusätzlich auch noch unter Vorurteilen gegenüber Personen mit Behinderungen allgemein und werden dadurch doppelt diskriminiert. In Anbetracht der Tragweite dieser doppelten Diskriminierung wäre nach Meinung der EKF die Erwähnung der besonderen Bedürfnisse von Frauen mit Behinderung in Art. 1 (Zweckartikel) angebracht gewesen. Die EKF ist jedoch auch mit der jetzt vorgeschlagenen Lösung, der Erwähnung der besonderen Bedürfnisse von Frauen mit Behinderungen in Art. 4 Abs. 1, einverstanden. Verlangt dieser Artikel doch von Bund und Kantonen Massnahmen zu ergreifen, die die Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen verhindern, beseitigen oder ausgleichen.

Die EKF setzt sich für eine weitreichende Auslegung dieses Artikels ein. Sie

versteht darunter den Einbezug aller wichtigen Lebensbereiche (Erwerbsleben, Politik, Sozialversicherungen, Familie, Kultur) in die Massnahmen von Bund und Kantonen zur Beseitigung von Nachteilen gegenüber Menschen, insbesondere auch Frauen, mit Behinderung.

II. Zu den einzelnen Artikeln

1. Massnahmen von Bund und Kantonen (Art. 4)

Artikel 4 (Abs. 1) richtet sich an den Bund und die Kantone und verpflichtet sie, jene Massnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um Benachteiligungen aufzuheben oder auszugleichen.

Die EKF begrüsst, dass den besonderen Bedürfnissen von Frauen mit Behinderungen Rechnung getragen wird. Die Erwähnung der besonderen Bedürfnisse von Frauen mit Behinderungen soll der doppelten Benachteiligung dieser Frauen, die fast alle Lebensbereiche umfasst, Rechnung tragen. Im Bereich des Erwerbslebens bietet das Gesetz für die Gleichstellung von Frau und Mann einen gewissen Rechtsschutz. Frauen mit Behinderungen werden aber auch in vielen anderen Bereichen des täglichen Lebens doppelt diskriminiert und stehen ohne Rechtsschutz da. Art. 4 des BehiG schliesst hier eine Lücke.

Die EKF beantragt die Beibehaltung der Erwähnung der besonderen Bedürfnisse von Frauen mit Behinderung in Art. 4 Abs. 1.

2. Massnahmen im Personalbereich (Art. 6)

Art. 6 richtet sich an den Bund, der eine Vorbildfunktion ausübt und deshalb als Arbeitgeber zu einer behindertenfreundlichen Anstellungspraxis verpflichtet wird, indem er bei der Anstellung gleichqualifizierte behinderte Bewerberinnen und Bewerber bevorzugt. Diese Pflicht gilt solange, bis zwischen behinderten und nichtbehinderten Angestellten, gemessen am Bevölkerungsanteil, ein angemessenes Verhältnis besteht.



Die EKF unterstützt diese Pflicht des Bundes als Arbeitgeber. Zugleich stellt sie aber auch die Frage, warum nur der Bund im Personalbereich zu Massnahmen für die Integration von Bewerberinnen und Bewerbern mit Behinderungen verpflichtet werden soll. Soll die Integration von Menschen mit Behinderungen wirklich Erfolg haben, müssen im Bereich Erwerbsleben, der in unserer Gesellschaft einen sehr hohen Stellenwert geniesst, auch die Kantone und private Arbeitgeber miteinbezogen werden.

Demgegenüber wird argumentiert, dass sich Art. 8 Abs. 4 BV zwar sowohl an den kantonalen als auch an den Bundesgesetzgeber richte. Beide seien somit beauftragt, in ihrem Zuständigkeitsbereich tätig zu werden. Nach herrschender Lehre und Praxis schaffe eine bundesrechtliche Garantie eines Bundesrechts alleine noch keine neue Bundeskompetenz. Für den Bundesgesetzgeber diene Art. 110 BV im Bereich Arbeit als gesetzliche Grundlage. Die Pflicht der privaten Arbeitgeber, Massnahmen zur Integration von Behinderten im Personalbereich zu erlassen, lasse sich allerdings nicht unter diese Norm subsumieren.

Die EKF stellt diese Argumentation in Frage. Zum einen kommt in Bezug auf die privaten Arbeitgeber nicht nur Art. 110 BV als Verfassungsgrundlage in Frage, sondern auch Art. 122 BV. Zum anderen befürwortet die EKF betreffend kantonalen und kommunalen (öffentlichen) Arbeitgeber eine Kompetenz des Bundesgesetzgebers, um Massnahmen für einen wirkungsvollen Grundrechtsschutz erlassen zu können.¹ Damit soll verhindert werden, dass Grundrechtsnormen ihrer Wirksamkeit beraubt werden. Das föderalistische System der Schweiz darf nicht dazu führen, dass die Grundrechte je nach Kanton unterschiedlich gewährleistet werden. Die EKF schlägt somit eine analoge Argumentation wie diejenige, die der Bundesrat in seiner Botschaft zum Gleichstellungsgesetz geäussert hat, vor.

3. Programme zur Integration von Menschen mit Behinderungen (Art. 9)

Art. 9 ermöglicht dem Bund, Programme für die Integration von Menschen mit Behinderungen durchzuführen. Das Gesetz (BehiG) umfasst alle Sachbereiche, in denen der Bund materiell zuständig ist. Um aufzuzeigen, welche Bereiche für Integrationsprogramme in Frage kommen, enthält Abs. 2 eine Aufzählung der wichtigsten Bereiche, die jedoch nicht abschliessend ist. Unseres Erachtens können deshalb auch Programme, die der Integration von Mädchen und Frauen mit Behinderungen dienen, unter diese Norm subsumiert werden.

In diesem Sinne befürwortet die EKF eine weitreichende Auslegung des Abs. 2.

4. Information und Beratung (Art. 10)

Art. 10 dient als gesetzliche Grundlage, damit der Bund eine Informations- und Beratungspolitik zugunsten von Menschen mit Behinderungen führen kann.

Für die Integration dieser Menschen in die Gesellschaft ist die Sensibilisierung der Bevölkerung für die alltäglichen Probleme und Unannehmlichkeiten von Personen mit Behinderungen unerlässlich. Gesetze alleine können diese Integration nicht herbeiführen. Es braucht das Wissen und die Akzeptanz der Mitmenschen, damit Menschen mit Behinderungen die gleichen Möglichkeiten offen stehen wie Menschen ohne Behinderungen.

Die EKF setzt sich dafür ein, dass bei der Informations- und Beratungspolitik des Bundes zugunsten von Menschen mit Behinderungen auf die besonders schwierige Situation (doppelte Diskriminierung) von Frauen mit Behinderungen hingewiesen wird.

5. Subjektive Rechtsansprüche (Art. 5a, Art. 6a)

Der Entwurf des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderungen schlägt zur Ergänzung der Art. 5 (Benachteiligung beim Zugang zu Bauten und Dienstleistungen) und Art. 6 (Massnahmen im Personalbereich) die Erweiterung des Gesetzes um die Art. 5a und 6a vor, die subjektive Rechte für die Betroffenen vorsehen. Mit einem Beschwerde- und Klagerecht könnten die Personen mit Behinderungen das geltende Recht, bei dem häufig ein Vollzugsdefizit besteht, besser durchsetzen.

Die EKF beantragt, dass die in Art. 5a und Art. 6a vorgesehenen subjektiven Rechtsansprüche anerkannt und ins BehiG aufgenommen werden. Rechte ohne Durchsetzungsmöglichkeit für die Betroffenen entfalten ihre Wirksamkeit nur stark vermindert.

6. Änderungen bisherigen Rechts

6.1. Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982, Art. 13 Abs. 2bis

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz kennt im Gegensatz zum AHV-Gesetz keine Regelung für die Anrechnung von Betreuungsgutschriften (Zeit, die der Pflege von Angehörigen gewidmet wird) an die Beitragszeit, sondern nur eine Gutschrift für Erziehungsaufgaben (Art. 13 Abs. 2bis AVIG). Unentlohnte Betreuungsaufgaben stellen jedoch unbestrittenmassen eine wirtschaftliche Leistung

dar. Darum sollten die damit befassten Personen, die in dieser Zeit keiner entlohnten Erwerbstätigkeit nachgehen können, gegenüber anderen Arbeitnehmenden nicht benachteiligt werden. Mit der Schliessung dieser Lücke soll auch die Gefahr der abschreckenden Wirkung, d.h. der Verzicht gewisser Personen auf die Betreuung behinderter Angehöriger, gemindert werden.

Um diese Lücke im Gesetz zu schliessen bestehen zwei Varianten:

a) Abänderung von Art. 13 Abs. 2bis AVIG, wonach die Betreuungszeit ausdrücklich der Erziehungsarbeit gleichgestellt wird.

b) Entsprechende Auslegung von Art. 14 Abs. 2 AVIG und dessen Begriff «ähnliche Gründe». Nach der neuen Auslegung dieses Begriffs würden auch Personen unter Art. 14 Abs. 2 AVIG fallen, die während längerer Zeit nicht im Erwerbsleben standen, weil sie pflegebedürftige Angehörige betreuten. Diese Personen werden 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.

Die EKF befürwortet grundsätzlich Variante a) Abänderung von Art. 13 Abs. 2bis AVIG, wonach die Betreuungszeit ausdrücklich der Erziehungsarbeit gleichgestellt wird. Dies v.a. aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz. Der EKF erscheint es unangebracht, einen Umweg über Art. 14 Abs. 2 AVIG zu machen, indem der Begriff «ähnliche Gründe» neu ausgelegt wird.

Die EKF macht aber darauf aufmerksam, dass Art. 13 Abs. 2bis AVIG die Anrechnung der Erziehungsarbeit und – neu – auch der Betreuungszeit als Beitragszeit nur zulässt, wenn die betroffene Person aus finanziellen Gründen nach einer solchen Erziehungs- oder Betreuungsperiode gezwungen ist, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dies ist eine indirekte Geschlechterdiskriminierung. Die EKF beantragt deshalb, dass in diesem Bereich eine nicht diskriminierende Lösung erarbeitet wird. Am einfachsten wäre wohl, die Voraussetzung der finanziellen Gründe in Art. 13 Abs. 2bis AVIG zu streichen.

Anmerkungen

1 Vgl. dazu auch J.P. Müller, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, 1982, S. 127.

