



Abstimmungsvorlage: Initiative „Gleiche Rechte für Behinderte“

Am 18. Mai 2003 gelangt die Behinderten-Initiative zur Abstimmung. Sie verlangt ein verfassungsmässiges Recht auf freien Zugang zu Bauten und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Zudem soll das Gesetz Massnahmen vorsehen, die Benachteiligungen beseitigen und ausgleichen. Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab, weil sie mit gravierenden Kostenfolgen verbunden ist und eine kaum zumutbare Rechtsunsicherheit schaffen würde. Mit dem Behindertengleichstellungsgesetz hat der Bundesrat einen indirekten Gegenvorschlag ausgearbeitet, der alle zentralen Anliegen der Behinderten erfüllt. Die weitergehenden Forderungen der Initiative sind hingegen übertrieben: Ein untragbarer Kostenschub und ein Richterrecht nach amerikanischem Vorbild wären die Folge.

Nein zu unberechenbaren Forderungen

Auch der Bundesrat und das Parlament lehnen die Initiative ab

Brigitte Lengwiler

Die Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“ wurde im Juni 1999 mit 120'455 gültigen Unterschriften eingereicht. Seither hat sich die Ausgangslage deutlich verändert. Die Gleichstellung behinderter Menschen bzw. der Abbau von Schwierigkeiten, denen Behinderte im Alltag ausgesetzt sind, war in den letzten Jahren ein zentrales politisches Thema. Mit sehr viel Goodwill ist der Gesetzgeber aktiv auf die zentralen Anliegen der Behinderten eingetreten: Das von den Initianten geforderte Diskriminierungsverbot wurde umgehend noch in die aktuelle Bundesverfassung aufgenommen. Sie ist seit Januar 2000 in Kraft. Zudem hat der Bundesrat mit dem Behindertengleichstellungsgesetz einen indirekten Gegenvorschlag geschaffen, welcher alle zentralen Anliegen der Initianten erfüllt. Das Behindertengleichstellungsgesetz konnte in der Wintersession 2002 bereinigt werden und es wird – nachdem voraussichtlich niemand bis Anfang April dagegen das Referendum ergreifen wird – auf Januar 2004 in Kraft treten.

Abstimmungsthema Behinderten-Initiative

Obwohl das Behindertengleichstellungsgesetz bereits wesentliche gesetzliche Verbesserungen für behinderte Menschen bringen wird, haben die Behindertenorganisationen im Januar 2003 beschlossen, an ihrer Initiative festzuhalten. Am 18. Mai 2003 gelangt die Behinderten-Initiative daher zusammen mit acht weiteren Vorlagen zur Abstimmung. Die Initianten bemängeln, dass der indirekte Gegenvorschlag zu wenig weit gehe. So gebe es insbesondere keine Verpflichtung, bestehende Gebäude, Anlagen und Einrichtungen behindertengerecht umzubauen. Das Parlament sei in der Debatte „kleinkrämerisch“ mit den Forderungen der Behinderten umgegangen. Mit der Initiative soll der Druck auf künftige Nachbesserungen des Behindertengesetzes aufrechterhalten werden. Die Gewährung eines verfassungsmässigen Rechts auf freien Zugang zu Bauten und Anlagen würde zudem einen entsprechenden Einfluss auf die übrige Gesetzgebung des Bundes und der Kantone haben.

Bundesrat und Parlament, die SVP, die Liberalen, die Mehrheit der FDP und CVP sowie die Wirtschaftsverbände

Stationen der Gleichstellungsdebatte

1995: parlamentarische Initiative Suter

Ergänzung der Bundesverfassung, Artikel 4, Gleichstellung der Behinderten.

1999: Volksabstimmung zur neuen Bundesverfassung

Am 18. April nehmen Volk und Stände die neue Bundesverfassung an. Neu ist in Art. 8 ein Diskriminierungsverbot für körperlich, geistig oder psychisch behinderte Menschen verankert.

1998: Lancierung der Initiative „Gleiche Rechte für Behinderte“

Die Volksinitiative verlangt die Ergänzung der Bundesverfassung in drei Bereichen: Diskriminierungsverbot, Gesetzesauftrag zur Gleichstellung behinderter Menschen, welches Massnahmen zur Beseitigung und zum Ausgleich von Benachteiligungen vorsieht, Rechtsanspruch auf freien Zugang zu Bauten und Anlagen bzw. zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen.

2000: Botschaft

Im Dezember 2000 verabschiedet der Bundesrat die Botschaft zur Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“ und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen. Der Bundesrat lehnt die Initiative ab und stellt ihr mit dem Behindertengleichstellungsgesetz einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber.

Behindertengleichstellungsgesetz im Parlament

In der Wintersession 2002 wurde die Initiative im Nationalrat mit 107:70 Stimmen verworfen, im Ständerat mit 37:6 Stimmen. Klar angenommen wurde der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrats, das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz). Das genehmigte Gesetz ist im Vergleich zum ersten Entwurf den Behindertenorganisationen weiter entgegengekommen.

lehnen die Initiative ab. Grundsätzlich werden die Anliegen der Behinderten von allen sehr ernst genommen. Der indirekte Gegenvorschlag vermag aber bereits alle zentralen Anliegen behinderter Menschen zu erfüllen. Auch mit dem Behindertengleichstellungsgesetz kommen erhebliche Anpassungsverpflichtungen auf die öffentliche Hand und Private zu. Die weiter gehenden Forderungen der Initiative würden aber einen übermässigen Kostenschub auslösen und eine erhebliche Rechtsunsicherheit schaffen.

Inhalt der Initiative

Die Behinderten-Initiative enthält die drei folgenden Elemente:

- > Diskriminierungsverbot: Niemand darf wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung diskriminiert werden.
- > Massnahmen zur Beseitigung und zum Ausgleich bestehender Benachteiligungen: Die Initiative fordert über die Beseitigung bestehender Benachteiligungen hinaus einen Ausgleich von Benachteiligungen, die aufgrund einer Behinderung entstehen. – Was unter „Ausgleich“ zu verstehen ist und mit welchen Mitteln dies anzustreben ist, bleibt unklar.
- > Freier Zugang zu Bauten, Anlagen und Dienstleistungen: Auf Verfassungsstufe soll der ungehinderte Zugang zu sämtlichen Bauten und Anlagen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, gewährleistet sein. Auch bestehende Bauten sollen behindertengerecht umgebaut werden. Überdies werden öffentliche und private Dienstleister zu einem behindertengerechten Angebot verpflichtet. Einzige Einschränkung ist die „wirtschaftliche Zumutbarkeit“.

Während das Diskriminierungsverbot bereits Bestandteil des Verfassungsrechts ist, gehen die anderen beiden Forderungen sehr viel weiter als die Regelungen im Behindertengleichstellungsgesetz.

Das Behindertengleichstellungsgesetz

Das Behindertengleichstellungsgesetz ist ein Ausführungsgesetz zur Bundesverfassung Artikel 8. Zweck des Gesetzes ist es, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Die Rahmenbedingungen sollen es den behinderten Menschen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, selbständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Das Gesetz erwähnt zahlreiche Massnahmen zur Beseitigung oder Milderung bestehender Benachteiligungen, denen Behinderte ausgesetzt sind. Im Detail wird das Behindertengleichstellungsgesetz die folgenden Verbesserungen bringen:

1. Recht auf Zugang zu Bauten und Anlagen, welche neu bewilligt oder erneuert werden.

Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“

Eingereicht 14. Juni 1999

Art. 4^{bis} (neu)

¹ Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, der Sprache, des Alters, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

² Das Gesetz sorgt für die Gleichstellung behinderter Menschen. Es sieht Massnahmen zur Beseitigung und zum Ausgleich bestehender Benachteiligungen vor.

³ Der Zugang zu Bauten und Anlagen oder die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, ist soweit wirtschaftlich zumutbar gewährleistet.

2. Recht auf Zugang zu Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs wie Bauten, Anlagen, Kommunikationssysteme, Billettbezug und Fahrzeuge. Die Anpassungsfristen betragen zwanzig Jahre für Bauten, Anlagen und Fahrzeuge bzw. zehn Jahre für die Kommunikationssysteme und die Billettausgabe.
3. Das Gesetz gewährt den behindertengerechten Zugang zu Wohngebäuden mit mehr als acht Wohneinheiten, die neu bewilligt oder erneuert wurden.
4. Der behindertengerechte Zugang gilt für Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen.
5. Dienstleistungen der öffentlichen Hand müssen behindertengerecht angeboten werden.
6. Private Dienstleistungsanbieter unterstehen dem Diskriminierungsverbot. Im Falle der Diskriminierung ist die Klage auf eine Entschädigung möglich.
7. Der Zugang zur Aus- und Weiterbildung darf nicht durch Benachteiligungen Behinderter eingeschränkt werden.
8. Subjektive Rechtsansprüche bei Bauten, Einrichtungen oder Fahrzeugen, öffentlichen und privaten Dienstleistungen. Die Verfahren sind unentgeltlich.
9. Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen.
10. Der Bund soll eine Vorbildfunktion als Arbeitgeber wahrnehmen und bietet Behinderten gleiche Chancen wie nicht Behinderten.
11. Der Bund kann Programme zur besseren Integration Behinderter in den Bereichen Bildung, berufliche Tätigkeit, Wohnen, Personentransport, Kultur, Sport durchführen.

12. Der Bund kann zeitlich befristete Pilotversuche zur Integration ins Erwerbsleben durchführen bzw. unterstützen.
13. Der Bundesrat schafft ein Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.
14. Bestimmungen für Kantone: Sie garantieren eine Grundschulung für behinderte Kinder und Jugendliche und fördern die integrative Schulung in Regelklassen, soweit dies im Wohl des behinderten Kindes ist.
15. Finanzhilfen des Bundes sind vorgesehen oder möglich, insbesondere für den öffentlichen Verkehr, Programme zur Integration, Pilotversuche.

Die lange Liste zeigt die umfangreichen und konkreten Verbesserungen, die das Behindertengleichstellungsgesetz bringen wird. Der Gesetzgeber ist weitgehend auf die Anliegen behinderter Menschen eingetreten und hat differenzierte Regelungen für alle Betroffenen geschaffen. Private, Unternehmen, die öffentliche Hand zeigen sich bereit, die beachtlichen Anpassungsverpflichtungen des Behindertengleichstellungsgesetzes zu erfüllen. Die Behauptung des Initiativkomitees, „das Gesetz zementiere damit im Grossen und Ganzen den Status quo“, ist nicht stichhaltig. Dies verkennt die enormen Leistungsverbesserungen zugunsten Behinderter, die mit dem Behindertengleichstellungsgesetz ausgearbeitet worden sind. Weiter gehende gesetzlich garantierte Forderungen würden die bereits grosse Solidarität in der Gesellschaft überstrapazieren.

Stellungnahme von Bundesrat und Parlament

Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab und wollen die zentralen Anliegen der Behinderten mit dem Behindertengleichstellungsgesetz erfüllen. Der Nationalrat lehnte die Initiative mit 107:70 Stimmen, der Ständerat mit 37:6 Stimmen ab. Der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrats, das Behindertengleichstellungsgesetz, wurde dagegen äusserst klar angenommen.

Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, weil sie unberechenbare Verpflichtungen für Eigentümer, Leistungserbringer, Privatpersonen und das Gemeinwesen verlangt. Diese Rechtsunsicherheiten beurteilt der Bundesrat für Eigentümer, Leistungserbringer, seien sie Privatpersonen oder das Gemeinwesen, als kaum zumutbar. Ausserdem wäre die Initiative mit gravierenden Kostenfolgen für Private, Firmen, Bund, Kantone und Gemeinden verbunden.

Unterschiede Initiative – Gesetz

Die Zielsetzungen der Initiative und diejenigen des Behindertengleichstellungsgesetzes sind sehr ähnlich. Unterschiedlich sind aber der Umfang und der gewährte Anpassungszeitrahmen der Verpflichtungen sowie die Absolutheit der gewährten Rechte:

- > *Gleichstellung:* Während das Behindertengleichstellungsgesetz mit den im Gesetz erwähnten Massnahmen Benachteiligungen beseitigen oder abbauen will, verlangt die Initiative neben der Beseitigung auch einen Ausgleich bestehender Benachteiligungen. Dieser geforderte Ausgleich ist unrealistisch. Der Ausgleich einer Behinderung ist faktisch nicht möglich.
- > *Zugang zum öffentlichen Verkehr:* Das Behindertengleichstellungsgesetz gewährleistet den vollen behindertengerechten Zugang zu Bauten, Anlagen und Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs innerhalb von zwanzig Jahren. Für Kommunikationssysteme und die Billettausgabe gilt eine Anpassungsfrist von zehn Jahren. Da die Anpassungen mit erheblichen Kosten verbunden sind, sind Finanzhilfen durch den Bund vorgesehen. Vom Geltungsbereich ausgenommen sind kleinere Sessel- und Gondelbahnen. Die Initiative verlangt dagegen den sofortigen behindertengerechten Zugang zu allen öffentlichen Verkehrsmitteln.
- > *Zugang zu Bauten und Anlagen:* Das Gesetz steckt den Gültigkeitsbereich der Anpassungsverpflichtung differenziert ab. So muss der Zugang gewährt werden zu Neubauten, renovierten Bauten, Wohngebäuden (mindestens acht Wohneinheiten), zu Gebäuden mit mehr als fünfzig Arbeitsplätzen. Die Initiative verlangt eine generelle Verpflichtung zur Anpassung, sowohl für neue als auch bestehende öffentlich zugängliche Bauten. Ausnahmeregelungen für z.B. geschützte Bauten sind keine vorgesehen.
- > *Private Dienstleistungen:* Das Behindertengleichstellungsgesetz verbietet die Diskriminierung aufgrund einer Behinderung. Die Initiative nimmt die privaten Dienstleistungsunternehmen weit stärker in die Pflicht, denn sie verlangt, dass auch Private ihre Dienstleistungen in einer behindertengerechten Form anbieten.
- > *Dienstleistungen der öffentlichen Hand:* Bund, Kantone und Gemeinden müssen ihre Dienstleistungen behindertenkonform anbieten. Das Behindertengleichstellungsgesetz erfüllt in diesem Punkt dieselben Anforderungen wie die Initiative.
- > *Rechtsansprüche:* Das Gesetz sieht eine doppelte Klagemöglichkeit vor. Es besteht ein subjektiver Rechtsanspruch und ein Verbandsbeschwerderecht bezüglich Zugang zu Bauten, zu Einrichtungen, Fahrzeugen sowie die Klagemöglichkeit auf Entschädigung im Falle der Diskriminierung eines privaten Dienstleisters. Die Verfahren sind unentgeltlich. Die Initiative formuliert dagegen ein offen formuliertes, subjektives Recht auf Verfassungsstufe. Die Umsetzung und Interpretation der Verfassung wird auf diese Weise den Gerichten überlassen.

- > *Rechtssicherheit:* Das Behindertengesetz hat zahlreiche heikle Fragen wie den Begriff der Behinderung oder der Benachteiligung definiert und geklärt, welcher Zugang zu welchen Bauten gewährt werden muss. Demgegenüber überlässt die Initiative die Auslegung den Gerichten. Der Richter muss in jedem Einzelfall entscheiden. Mit der dadurch geschaffenen Rechtsunsicherheit droht ein Richterrecht im amerikanischen Stil.
- > *Kosten:* Die Anpassungskosten sind mit dem Behindertengleichstellungsgesetz besser kalkulier- und einschätzbar. Dagegen löst die Initiative einen übermässigen Kostenschub aus, der mindestens viermal höher liegt als beim Behindertengleichstellungsgesetz.

Nein zu Maximallösungen

Das Behindertengleichstellungsgesetz ist eine vernünftige Alternative zur Behinderten-Initiative. Es erfüllt die zentralen Forderungen der Behinderten und regelt die erforderlichen Anpassungsverpflichtungen für Private, die öffentliche Hand und öffentliche Unternehmen sehr differenziert.

Unbezahlbare Behinderten-Initiative

Die sofortige und umfassende behindertengerechte Anpassung im öffentlichen Verkehr, im Wohnungsbereich und bei den privaten Dienstleistungen würde einen massiven Kostenschub auslösen. Schätzungen gehen von Mehrkosten in Milliardenhöhe aus. Für den öffentlichen Verkehr hat der Bundesrat die Anpassungskosten auf vier Milliarden Franken geschätzt, verglichen mit einer Milliarde Franken Anpassungskosten mit dem Behindertengleichstellungsgesetz. Besonders teuer ist die Initiative aufgrund fehlender Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen, einer offenen Rechtsauslegung sowie der geforderten, vollständigen Erneuerungspflicht der alten Bausubstanz.

Während für den öffentlichen Verkehr entsprechende Finanzhilfen des Bundes von jährlich 300 Mio. Franken bewilligt wurden, sind für die Privatwirtschaft keine öffentlichen Finanzhilfen vorgesehen. KMU und Privateigentümer müssten die Anpassungslasten vollständig alleine finanzieren.

Rechtsunsicherheit schafft amerikanisches Richterrecht

Die Initiative ist allgemein und wenig präzise formuliert. Was ist unter einer Benachteiligung zu verstehen? Welche Gebäude gelten als öffentlich zugänglich? Welcher Zugang müsste gewährt werden? Ab wann gilt der gewährte Zugang als keine Benachteiligung? Wer könnte eine Beschwerde einreichen? Wie wäre eine Benachteiligung auszugleichen? Wie liesse sich überhaupt eine Hör-, Seh- oder Mobilitätsbehinderung ausgleichen? All diese offenen Fragen schaffen eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Unternehmen, Arbeitgeber, Hauseigentümer müssten ständig Klagen von professionell unterstützten Behinderten be-

fürchten. Die Umsetzung der Initiative würde den Gerichten überlassen. Sie müssten in jedem Einzelfall entscheiden, was als „wirtschaftlich zumutbar“ gilt. Damit würde in der Schweiz ein fragwürdiges Richterrecht im Stil der US-Gerichte geschaffen. Auch der Bundesrat beurteilt in der Botschaft die Umsetzung von direkt auf der Verfassung basierenden Rechtsansprüchen durch die Gerichte als negativen Aspekt.

Behindertengleichstellungsgesetz: Grundlage für eine solidarische und fortschrittliche Politik

Der Bundesrat hat mit dem Behindertengleichstellungsgesetz einen weit gehenden Gegenvorschlag geschaffen. Es ist ein grosser Schritt zur Vervollständigung einer behindertenfreundlichen Politik. Die Pfeiler der Behindertenpolitik umfassen damit das bereits geltende Diskriminierungsverbot in der Bundesverfassung, das Behindertengleichstellungsgesetz sowie ein umfassendes Instrumentarium der Invalidenversicherung. Die Invalidenversicherung ist eine Volksversicherung, die weit mehr Aufgaben wahrnimmt als die Auszahlung von Renten. Auch nicht erwerbstätige Personen wie Geburts- und Frühbehinderte haben einen Anspruch auf Leistungen der IV. Die Invalidenversicherung misst den Massnahmen zur Eingliederung Behinderter ins Erwerbsleben grösste Bedeutung zu. Mit individuellen Massnahmen wie medizinische Leistungen, Hilfsmittel oder Beiträge für Sonderschulung und heilpädagogische Massnahmen und mit Betriebs- und Baubeiträgen an Institutionen erbringt die IV wertvolle Leistungen zugunsten behinderter Menschen. Die wachsenden Ansprüche auch an die Invalidenversicherung drohen aber das System und dessen Finanzierbarkeit zu überfordern.

In den letzten Jahren sind schliesslich auf freiwilliger Basis bedeutende Verbesserungen zugunsten behinderter Menschen in Angriff genommen worden. Dabei spielt der öffentliche Verkehr eine zentrale Rolle. Zwar beträgt im Behindertengleichstellungsgesetz die Übergangsfrist zur Ausgestaltung eines vollständig behindertengerechten Angebots zwanzig Jahre. Das Bundesamt für Verkehr hat aber geplant, bereits innert der nächsten zehn Jahre ein grobmaschiges, jedoch nach Bedarfskriterien ausgerichtetes behindertengerechtes Netz des öffentlichen Verkehrs zu realisieren. Grosse Anstrengungen und Investitionen hat auch der Zürcher Verkehrsverbund beschlossen.

**Beispiel: der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV)
mit dem Konzept „Mobil plus“**

Mit dem Konzept „Mobil plus“ will der Zürcher Verkehrsverbund bis 2014 flächendeckend ein attraktives Netz bereitstellen, welches die Mobilität und die Integration der Behinderten fördert. Der ZVV kann damit die Anforderungen des Behindertengleichstellungsgesetzes bereits bis in zehn Jahren weitgehend erfüllen:

- > Bereits 1999 hat der Kanton eine neue Verordnung in Kraft gesetzt, die sicherstellt, dass Mobilitätsbehinderte das Verbundangebot langfristig selbständig benutzen können.
- > Der Kanton investiert im Rahmen von „Mobil plus“ rund 312 Mio. Franken, um den öffentlichen Verkehr allen zugänglich zu machen.

Kommentar

Behinderte Menschen stossen im Alltag auf diverse Schwierigkeiten. Die Bevölkerung, Politik, Verwaltung und die Wirtschaft unterstützen daher Massnahmen, um das Leben behinderter Menschen zu erleichtern. Das in der Verfassung verankerte Diskriminierungsverbot und das neue Behindertengleichstellungsgesetz sind eine gute Grundlage für eine solidarische und konstruktive Behindertenpolitik. Das Gesetz wird per Januar 2004 in Kraft treten und in den nächsten Jahren zahlreiche Verbesserungen für Behinderte bringen.

Die Behinderten-Initiative ist hingegen extrem. Sie fordert per sofort sehr umfassende Anpassungsverpflichtungen von Eigentümern, von privaten Dienstleistungsunternehmen, vom Bund, Kantonen und Gemeinden. Der Anpassungsdruck und die Kostenfolgen wären für die öffentliche Hand und Private untragbar. Die Initiative verlangt Anpassungskosten, die mindestens viermal höher sind als mit dem Behindertengleichstellungsgesetz. Die Initiative enthält viel zu offen formulierte Rechtsansprüche, was eine nicht verantwortbare Rechtsunsicherheit schaffen würde. Es müsste in allen Bereichen mit Klagen von professionell unterstützten Behinderten gerechnet werden. Langwierige Gerichtsverfahren im amerikanischen Stil wären zu erwarten. Ein Nein zur Behinderten-Initiative bedeutet ein Nein zu einer unberechenbaren Initiative, ein Nein zu untragbaren Kostenfolgen und die Ablehnung eines Richterrechts nach amerikanischem Muster. BL