

Die Rolle der Behindertenorganisationen bei der Schaffung des Behindertengleichstellungsrechts

Caroline Klein | *An der Entstehung des Behindertengleichstellungsrechts waren zahlreiche Organisationen und Unterorganisationen aus dem Behindertenwesen beteiligt. Der Weg bis zur Inkraftsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) führte über verschiedene Etappen der Mitwirkung. Der Beitrag zeigt auf, wie diese Mitwirkung ausgeübt wurde und wie es den Behindertenorganisationen gelang, im Gesetzgebungsprozess präsent zu sein?*

1 Einleitung

Am 1. Januar 2004 sind das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen¹ (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG) sowie zwei dazugehörige Verordnungen² in Kraft getreten. Dadurch wurden gleichzeitig das bereits seit dem 1. Januar 2000 bestehende verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung (Art. 8 Abs. 2 BV) für gewisse Bereiche konkretisiert und mit der Umsetzung des Gesetzgebungsauftrages von Artikel 8 Absatz 4 BV auf Bundesebene begonnen.

Die Entstehung dieses neuen Rechtsgebietes wurde von Anfang an durch die behinderten Menschen sowie ihre Organisationen verfolgt und in unterschiedlichen Bearbeitungsstadien beeinflusst. Es ist jedoch zu bedenken, dass die Kausalität zwischen dem Einsatz der Behindertenorganisationen einerseits und der Beeinflussung des Behindertengleichstellungsrechts andererseits nur dann mit Sicherheit erwiesen wäre, wenn man den Gesetzgebungsprozess mit und ohne NGO³-Beteiligung durchführen und untersuchen könnte.⁴ Dieser Aufsatz will deshalb aus dem konkreten Beispiel der Entstehung des Behindertengleichstellungsrechts lediglich Vermutungen zur Frage ableiten, welchen Einfluss die Zivilgesellschaft⁵ – und insbesondere die NGOs – auf einen Gesetzgebungsprozess haben können.

In einem ersten Teil (Punkt 2) folgt zunächst eine kurze Darstellung der Entstehungsgeschichte des Behindertengleichstellungsrechts. Anschließend (Punkt 3) wird die grundsätzliche Frage der Legitimation von NGOs anhand einer Präsentation der Zusammensetzung und Struktur der in diesem Gesetzgebungsprozess aktiven Behindertenorganisationen erörtert. In einem dritten Teil (Punkt 4) werden dann die unterschiedlichen Formen und Etappen des Mitwirkens der Behindertenorganisationen bei der Erarbeitung des Behindertengleichstellungsrechts vorgestellt. Die aus Sicht der

Organisationen vermuteten Ergebnisse dieser Mitwirkung werden in einem vierten Teil (Punkt 5) präsentiert. Zum Schluss (Punkt 6) wird der gesamte Prozess gewürdigt.

2 Rückblick auf die Entstehungsgeschichte des Behindertengleichstellungsrechts in der Schweiz

Bis im Jahre 2000 wurde die Gleichstellung behinderter Menschen in der Schweiz durch keine spezifischen Grundrechtsinstrumente geregelt. Der allgemeine Rechtsgleichheitssatz und das Diskriminierungsverbot⁶ fanden auch auf sie Anwendung, doch im Gegensatz zum Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann enthielt die Bundesverfassung keine spezielle Bestimmung, die auf die Anliegen behinderter Menschen und ihr erhöhtes Bedürfnis nach Schutz vor Diskriminierung zugeschnitten war. Vier Jahre später verfügen behinderte Menschen über einen spezifischen Diskriminierungsschutz in der Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 2 BV) sowie über ein Bundesgesetz, das sie bei Benachteiligungen, insbesondere im Bereich des öffentlichen Verkehrs und des Zugangs zu Gebäuden, auch gegenüber Privatpersonen geltend machen können.

Im Folgenden wird ein chronologischer Überblick über die Entstehung dieses Behindertengleichstellungsrechts gegeben.⁷

Ab 5. Oktober 1995:

Einreichung der parlamentarischen Initiative «Gleichstellung der Behinderten».⁸ Diese wurde durch den Nationalrat Marc F. Suter eingereicht und strebte eine grundlegende qualitative Verbesserung der Situation der Behinderten in der Schweiz an. Die Initiative sah vor, die Bundesverfassung mit einer Bestimmung zur Gleichstellung der Behinderten zu ergänzen. Dieser «Behinderten-Gleichstellungsartikel» sollte ein Diskriminierungsverbot sowie ein Gleichstellungsgebot enthalten und sich nicht nur an Bund, Kantone und Gemeinden richten, sondern sich auch gegenüber Dritten direkt auswirken.⁹

Obwohl in keinem direkten Zusammenhang mit der laufenden Diskussion über die Reform der Bundesverfassung, beeinflusste diese Initiative die Diskussionen über das Diskriminierungsverbot, das in Artikel 8 Absatz 2 verankert werden sollte, massgeblich.

18. April 1999:

Verabschiedung der neuen Bundesverfassung durch die Bundesversammlung. Sie enthält ein spezifisches Diskriminierungsverbot zugunsten behinderter Menschen (Art. 8 Abs. 2) sowie einen Auftrag an den

Gesetzgeber, Benachteiligungen behinderter Menschen zu beseitigen (Art. 8 Abs. 4). Die von der parlamentarischen Initiative «Gleichstellung der Behinderten» geforderten subjektiven Klagerechte gegenüber Privatpersonen wurden hingegen nicht in den Verfassungstext aufgenommen.

14. Juni 1999:

Einreichung der Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte».¹⁰ Diese verfolgte das gleiche Ziel wie die parlamentarische Initiative und wies einen ähnlichen Wortlaut auf.

1. Januar 2000:

Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung.

11. Dezember 2000:

Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen.¹¹

13. Dezember 2002:

Verabschiedung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) durch die Bundesversammlung als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte».

18. Mai 2003:

Ablehnung der Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» durch Volk und Stände.¹²

November 2003:

Verabschiedung von zwei Verordnungen zum BehiG durch den Bundesrat.¹³

1. Januar 2004:

Inkrafttreten des BehiG und seiner zwei Verordnungen.¹⁴

3 Struktur des Behindertenwesens unter dem Aspekt der Legitimation

3.1 Problemstellung

In der Literatur, welche sich mit der Rolle von NGOs¹⁵ in einer demokratischen Gesellschaft befasst, wird sehr oft die Frage ihrer Legitimation aufgeworfen.¹⁶ Insbesondere wird hervorgehoben, dass NGOs durch ihre Mitglieder gegründet und kontrolliert würden, und dass ihre Arbeit lediglich auf internen demokratischen Strukturen beruhe (Nuscheler 2003, 9). Diese Kritik hebt im Grunde genommen hervor, dass auch diese gesellschaftlich Organisationen nicht vor Erstarrung, Eigengesetzlichkeit und Verlust ihrer Lernfähigkeit gefeit sind.¹⁷ Im Rahmen der Tagung, an der dieses Referat gehalten worden ist, wurde zudem die Frage der Legitimation der Behin-

derntenorganisationen spezifisch im Hinblick auf deren Repräsentativität gestellt. Diese Frage ist berechtigt, insbesondere wenn man folgende zwei Tatsachen betrachtet:

1. Es gibt zahlreiche unterschiedliche Behinderungen, welche sich im gesellschaftlichen Leben spezifisch auswirken und verschiedene Probleme aufwerfen. Entsprechend setzt sich das Behindertenwesen aus zahlreichen Organisationen und Unterorganisationen zusammen, welche oft einer einzelnen Behinderungsart gewidmet sind und spezifische Interessen verfolgen. Sie beruhen auf unterschiedlichen Rechtsformen (Verein, Stiftung, einfache Gesellschaft) und werden entsprechend anders gegründet, geführt, kontrolliert, subventioniert und organisiert.
2. Zudem ist es heute in der Schweiz immer noch so, dass die Entscheidungsträger und -trägerinnen innerhalb der Behindertenorganisationen mehrheitlich nicht behindert sind.

Im Folgenden werden nicht die grundsätzlichen Fragen zur Legitimität von NGOs beantwortet, sondern es soll lediglich aufgezeigt werden, wie ein Aspekt des Problems – die Frage ihrer Repräsentativität – durch die Behindertenorganisationen angegangen worden ist.

3.2 Der konkrete Ansatz der Behindertenorganisationen

Im Hinblick auf ihre Teilnahme an der Erarbeitung des Behindertengleichstellungsrechts mussten die Mitarbeitenden der Behindertenorganisationen unter Beweis stellen, dass sie tatsächlich als Fürsprecherinnen und Fürsprecher aller behinderten Menschen auftreten konnten. Sie mussten also ungeachtet der unterschiedlichsten Behinderungen der Betroffenen die Anliegen behinderter Menschen zum Gleichstellungsziel zunächst zusammentragen und analysieren, um sie dann später als «Forderungen der behinderten Menschen» an die breite Öffentlichkeit, an die Regierung und ans Parlament weiterleiten zu können.

Dabei wurde einerseits auf einer bestehenden Struktur aufgebaut: Die bestehende Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe und Selbsthilfe (DOK)¹⁸ gründete 1999 eine Arbeitsgruppe, welche sich aus behinderten und nicht behinderten Fachleuten zusammensetzte. Diese hatte den Auftrag, einen Gesetzesentwurf zu erarbeiten, der den Bedürfnissen aller behinderten Menschen im Hinblick auf ihre Gleichstellung gerecht werden sollte. Pro Behinderungsart vertrat ein Vertreter oder eine Vertreterin die Interessen der Betroffenen und stellte so sicher, dass die Meinung aller Behinderten in die Arbeit einfluss.¹⁹ Um die Leitung dieser Arbeits-

gruppe sowie die konsequente Begleitung des Projektes bis zu seinem Zustandekommen sicherzustellen, wurde durch die DOK die Stelle einer Gleichstellungsbeauftragten geschaffen. Der Gesetzesentwurf wurde nach seiner Fertigstellung zur Vernehmlassung an alle Behindertenorganisationen geschickt und in der Folge nochmals überarbeitet. Er stellte die Grundlage dar, auf die sich die DOK-Gleichstellungsstelle bei ihren Gesprächen mit der Bundesverwaltung sowie bei ihrer Lobbytätigkeit im Parlament stützte.²⁰

Parallel zu dieser Struktur wurde andererseits ein neuer Verein²¹ geschaffen, welcher die Aufgabe erhielt, die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» durchzuführen. Der Vorstand dieses Vereins setzte sich mehrheitlich aus behinderten Menschen zusammen, sowie aus nicht behinderten Vertretern der Behindertenorganisationen. Diese Mitglieder mussten wiederum sicherstellen, dass ihre Stellungnahme im Vorstand die Meinung der Behindertengruppe, die sie vertraten, widerspiegelten.

Durch diese Gremien und Vernehmlassungsverfahren wollten die Behindertenorganisationen die Nähe zur Basis sicherstellen und es allen Betroffenen ermöglichen, ihre Anliegen im Hinblick auf ein Behindertengleichstellungsgesetz kundzutun. Mit dem Hilfsmittel der Repräsentation²² versuchten anschliessend der Verein Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und die DOK-Gleichstellungsstelle diese Anliegen direkt bei den Entscheidungsträgern und -trägerinnen zu deponieren und durchzusetzen.

4 Unterschiedliche Formen und Etappen des Mitwirkens der Behindertenorganisationen bei der Schaffung des Behindertengleichstellungsrechts

Wie unter Punkt 3 erläutert, beeinflusste die Gleichstellungsstelle der DOK die Bestrebungen der Behindertenorganisationen. Sie stützte sich dabei auf den Entwurf, den sie im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit Vertretern und Vertreterinnen unterschiedlicher Behindertengruppen erarbeitet hatte, und nahm bei neu auftretenden Fragen auch immer wieder Rücksprache mit ihnen. Andererseits übten die Behindertenorganisationen mit dem Instrument der Volksinitiative politischen Druck auf die Erarbeitung des BehiG aus, das als indirekter Gegenvorschlag zur Initiative konzipiert wurde.²³

Im Folgenden werden die unterschiedlichen Etappen und Formen der Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess vorgestellt:

4.1 Einfluss der Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte»

Mit ihrem Entscheid, eine Volksinitiative zur Förderung der Gleichstellung behinderter Menschen zu lancieren, wollten die behinderten Menschen und ihre Organisationen eine Ergänzung von Artikel 8 BV erreichen. Sie beantragten insbesondere die Verankerung der Möglichkeit, bei Diskriminierungen auch gegenüber Privaten gerichtlich vorgehen zu können.²⁴ Obwohl diese Volksinitiative schliesslich durch Volk und Stände nicht angenommen wurde,²⁵ bewirkten die behinderten Menschen und ihre Organisationen durch diese Vorlage eine Beschleunigung der Umsetzung des bereits bestehenden verfassungsrechtlichen Gesetzgebungsauftrages²⁶ auf Bundesebene: Der Bundesrat begrüsst zwar das Ziel der Volksinitiative, wollte aber das Anliegen der Gleichstellung behinderter Menschen detaillierter auf Gesetzesebene regeln. Er entschied sich deshalb gegen die vorgeschlagene Ergänzung der Bundesverfassung. Da das Behindertengleichstellungsgesetz als indirekter Gegenvorschlag konzipiert wurde, musste es – um als gewichtiges Argument für eine Ablehnung der Initiative zu gelten – bis zum Zeitpunkt der Volksabstimmung über die Initiative bereits vom Parlament verabschiedet worden sein. Dies geschah am 13. Dezember 2002,²⁷ also nur drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzgebungsauftrages von Artikel 8 Absatz 4 BV. Im Vergleich dazu dauerte die Umsetzung des Gesetzgebungsauftrages auf Bundesebene im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann zirka vierzehn Jahre.²⁸

4.2 Gespräche zwischen dem Bundesamt für Justiz (und zum Teil auch dem Bundesamt für Verkehr) und der DOK

Bald nach dem Zustandekommen der Volksinitiative 1999²⁹ und während des ganzen Gesetzgebungsverfahrens fanden zahlreiche Gespräche zwischen dem Bundesamt für Justiz (und bei Fragen des öffentlichen Verkehrs mit dem Bundesamt für Verkehr) und der DOK statt. Dabei ging es insbesondere darum, die Legiferierungsbedürfnisse behinderter Menschen in den unterschiedlichen Lebensbereichen zu erklären und zu begründen. Als Beispiel kann der Bereich der Kommunikation mittels Internet erwähnt werden. Hier musste die DOK in Absprache mit den spezialisierten Fachstellen im Behindertenwesen darstellen, welche Anforderungen erfüllt sein müssen, damit auch blinde und sehbehinderte Menschen das Internet in Anspruch nehmen können. Dabei erfüllte die Gleichstellungsstelle der DOK eine zentrale Aufgabe jeder NGO: Mit ihrem Expertenwissen in Fragen der Behindertengleichstellung³⁰ konnte sie die Verwaltung auf konkrete Probleme aufmerksam machen und Lösungsansätze vorschlagen.³¹

4.3 Teilnahme der DOK an den zwei Vernehmlassungsverfahren (1999 und 2000)

Im Rahmen der Erarbeitung des Behindertengleichstellungsgesetzes wurden zwei Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die erste Vernehmlassung³² wurde vom 1. Juli bis zum 31. Oktober 1999 durchgeführt und bestand aus einem Fragenkatalog, der vor allem über die Notwendigkeit der Schaffung eines solchen Gesetzes Auskunft geben sollte. Die DOK nahm in diesem Rahmen Stellung und befürwortete die Erarbeitung des Gesetzes. Die Ergebnisse zeigten,³³ dass die Mehrheit der Vernehmlassungspartnerinnen und -partner gleicher Auffassung waren. Aufgrund dieser Ausgangslage beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, einen Gesetzesentwurf zu erarbeiten, der Artikel 8 BV umsetzen und als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» dienen sollte.

Anschliessend wurde ein konkreter Vorentwurf erarbeitet, der ebenfalls in die Vernehmlassung geschickt wurde. In dieser Zeit unterbreitete die DOK ihren eigenen ausformulierten Gesetzesentwurf³⁴ und einen detaillierten Kommentar dazu. Dahinter stand die Überlegung, durch konkrete Vorschläge konstruktiver mitwirken zu können als mit einer einfachen Stellungnahme.

4.4 Interessenvertretung im Parlament

Nach Abschluss des zweiten Vernehmlassungsverfahrens wurde der Entwurf bereinigt und zusammen mit der Botschaft dem Parlament unterbreitet. Zu diesem Zeitpunkt begann die eigentliche Lobbyarbeit³⁵ der Behindertenorganisationen: Die Gleichstellungsstelle der DOK musste einerseits sicherstellen, dass keine der für behinderte Menschen zentralen Punkte wieder herausgestrichen wurden. Andererseits musste sie sich dafür einsetzen, dass noch nicht berücksichtigte Anliegen aufgenommen wurden. Dafür hatte sie drei Möglichkeiten:

a) *Mündliche Stellungnahmen in den zuständigen Kommissionen*

Als Urheber der Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» wurde der Verein Volksinitiative eingeladen, Vertreterinnen und Vertreter in die zuständige Kommission zu schicken, damit diese ihre Anliegen den Kommissionsmitgliedern vorbringen und Fragen direkt beantworten konnten.³⁶ Dabei unterstrichen diese Vertreterinnen und Vertreter einerseits die zentrale Bedeutung des vorgeschlagenen Gesetzes, andererseits wiesen sie auf die Lücken hin, die aus Sicht der behinderten Menschen geschlossen werden müssten.

b) *Gespräche mit einzelnen Politikern und Politikerinnen*

Um sicherzustellen, dass ihre Anliegen tatsächlich bis zu den Politikern und Politikerinnen gelangten, bildete die DOK über die Parteigrenzen hinweg, ein kleines Netzwerk aus Parlamentariern und Parlamentarierinnen, die sich bereits für die Anliegen von behinderten Menschen eingesetzt hatten. Sie waren Mitglieder der zuständigen Kommission und versuchten eine Mehrheit ihrer Kollegen und Kolleginnen in der Kommission und später im Plenum für ihr Anliegen zu gewinnen. Die Gleichstellungsstelle der DOK war als Ansprechpartnerin jederzeit zur Verfügung und legte diesem Netzwerk die notwendigen Unterlagen vor.

c) *Schriftliche Stellungnahmen zuhanden des National- und des Ständerats*

Als das Plenum des Ständerats und später des Nationalrats sich der Vorlage annahm, reichte die Gleichstellungsstelle der DOK schriftliche Stellungnahmen zu umstrittenen wichtigen Punkten ein. Um sich unmittelbar informieren zu können und um präsent zu sein, wurden behinderte Menschen zu den Debatten im Parlament eingeladen. So wurden ausnahmsweise die Debatten in die Gebärdensprache übersetzt. Der hohe Anteil an Rollstuhlfahrerinnen und -fahrern und die schlechte Zugänglichkeit zu den Tribünen des Ratssaals führten dazu, dass eine Grossleinwand in der Wandelhalle installiert wurde. So konnte sichergestellt werden, dass jede behinderte Person tatsächlich den Debatten folgen konnte.

4.5 Mitwirkung bei der Erarbeitung der zwei Verordnungen

Auch bei der Erarbeitung der zwei Verordnungen zum Behindertengleichstellungsgesetz³⁷ konnte die Gleichstellungsstelle der DOK mitwirken. Wiederum fanden konstruktive Gespräche mit dem Bundesamt für Justiz und dem Bundesamt für Verkehr statt. Die Gleichstellungsstelle der DOK, begleitet durch weitere spezialisierte Organisationen im Behindertenwesen, nahm anschliessend am Vernehmlassungsverfahren teil.

5 Konkrete Ergebnisse der Mitwirkung der Behindertenorganisationen bei der Erarbeitung des BehiG – drei Beispiele

5.1 Subjektive Klagerechte

Der Vorentwurf zum BehiG, der im Juni 2000 in die Vernehmlassung geschickt wurde,³⁸ liess die Frage offen, ob behinderte Menschen und ihre Organisationen die Möglichkeit haben sollten, ihre Rechte gerichtlich durchzusetzen.³⁹ Nach der ersten der vorgesehenen Varianten (ohne Art. 5a Vorentwurf) waren solche Rechte nicht vorgesehen. Behinderte Menschen

hätten sich demnach mit einer Umschreibung der Benachteiligungen begnügen müssen, ohne dass sie konkret etwas gegen diese hätten unternehmen können. Anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens unterstützten die Behindertenorganisationen nachhaltig die zweite Variante (mit Art. 5a Vorentwurf), wonach behinderten Menschen und ihren Organisationen in den Bereichen Bauten und Anlagen, öffentlicher Verkehr, Dienstleistungen sowie Aus- und Weiterbildung subjektive Rechte zukommen sollten.⁴⁰ Als Druckinstrument verwendeten sie dabei die Volksinitiative und unterstrichen, dass ein Gesetz ohne Klage- und Beschwerderechte kaum als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» betrachtet werden könne.

Dank den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens⁴¹ wurde das zentrale Durchsetzungsinstrument der subjektiven Rechte in den Entwurf zuhanden des Parlaments aufgenommen und ist Bestandteil des heutigen BehiG (Art. 6–9 BehiG).

5.2 Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Der Entwurf zum BehiG sah in Artikel 13 zwar vor, dass der Bund konkrete Aufgaben zur Sicherstellung der Gesetzesumsetzung sowie zur Förderung der Gleichstellung wahrnehmen könne. Das Bundesamt für Justiz belies es bei dieser «Kann-Formulierung» und verzichtete darauf, eine spezialisierte Stelle zu diesem Zweck zu schaffen und zu beauftragen.⁴²

Die Stellungnahme der Behindertenorganisationen anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens von 2000 unterstrich die Bedeutung einer solchen Stelle für eine tatsächliche und koordinierte Wahrnehmung der Aufgaben nach Artikel 13 des Entwurfs. Ferner hob sie hervor, dass diese sich sehr eng an den Aufgabenkatalog des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann anlehne. Zudem machten die Behindertenorganisationen auf die Notwendigkeit einer solchen Stelle für die Zuweisung der vorgesehenen Unterstützungsbeiträge aufmerksam. Weder diese Argumente noch dasjenige der besonderen Legitimität, die eine solche Stelle den Aufgaben für die Gleichstellung behinderter Menschen verleihen würde, vermochten die Behindertenorganisationen durchzusetzen: Der Entwurf ging ohne Bestimmung über die Schaffung eines «Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen» in die parlamentarischen Beratungen. Die Behindertenorganisationen reichten deshalb schriftlich begründete Anträge zuhanden der mit dem Dossier beauftragten Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) ein.⁴³ Diese Anträge wurden von einer Mehrheit der nationalrätlichen Kommission aufgenommen

und im Nationalrat verabschiedet.⁴⁴ Die Schaffung eines Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen wurde anschliessend auch durch den Ständerat bestätigt.⁴⁵

Das Büro wurde am 1. März 2004 nach Artikel 19 BehiG eröffnet und ist seither ein sehr wichtiger Partner für die Organisationen im Behindertenwesen.

5.3 Begriff der Erneuerung im Baubereich

Im Baubereich findet das BehiG nur dann Anwendung, wenn eine Baute neu erstellt oder erneuert wird. Wird eine Baute oder eine Anlage nicht renoviert, besteht keine Pflicht zur behindertengerechten Anpassung. Zur Abgrenzung des Geltungsbereichs schlug das Bundesamt für Justiz ursprünglich vor, den Begriff der Erneuerung zu definieren. Demnach sollte eine Erneuerung im Sinne des Gesetzes nur dann vorliegen, wenn der gesamte Kostenaufwand der Renovation, des Umbaus oder der Umnutzung 40% des Neuwertes des Gebäudes oder der Anlage übersteigt. Die Behindertenorganisationen wehrten sich mit zwei Hauptargumenten gegen diesen Vorschlag: Sie zeigten auf, dass er zahlreiche kantonale Vorschriften geradezu unterliefe und dass demnach ein Rückschritt in der Praxis der Kantone zu befürchten war. Zudem machten sie darauf aufmerksam, dass der Kostenaufwand der meisten Erneuerungen in der Tat die verlangten 40% des Neuwertes des Gebäudes oder der Anlage nicht erreichen würden. So hätte das Gesetz die meisten Renovationsvorhaben gar nicht erfasst. In ihrer Stellungnahme wiesen die Behindertenorganisationen darauf hin, dass das Prinzip der Verhältnismässigkeit in genügender Weise sicherstelle, dass Eigentümerinnen und Eigentümer nicht mit unverhältnismässigen Kosten belastet würden und es sich somit nicht rechtfertige, den Geltungsbereich des Gesetzes durch einen so eng gefassten Begriff der Erneuerung derart stark einzuschränken.

Mit diesen Argumenten konnten sich die Behindertenorganisationen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens nicht durchsetzen: Der Gesetzesentwurf, der dem Parlament unterbreitet wurde, enthielt in Artikel 2 Absatz 5 die kritisierte Definition.⁴⁶ Erst mit der Einreichung einer entsprechenden Stellungnahme bei der zuständigen Kommission und indem einzelne Kommissionsmitglieder noch überzeugt werden konnten, gelang es den Behindertenvertretern und -vertreterinnen, diese Bestimmung wieder aus dem Wortlaut des Gesetzes streichen zu lassen.⁴⁷ Statt dessen wurde im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips eine sinnvolle Regelung getroffen, die heute in Artikel 12 Absatz 1 BehiG verankert ist⁴⁸.

6 Fazit und Ausblick

NGOs befinden sich im Rahmen der Erarbeitung eines Gesetzes, das mit ihrem Arbeitsfeld zusammenhängt, in einem Spannungsverhältnis: Einerseits müssen sie stets die notwendige Distanz zu den Entscheidungsträgern und -trägerinnen behalten, um ihre Vorschläge kritisch beurteilen zu können und den Anliegen ihrer Basis gerecht zu bleiben. Nur so können sie ihre Rolle als Gegengewicht zu den staatlichen Institutionen⁴⁹ wahrnehmen. Andererseits ist eine Beteiligung der NGOs an solchen Gesetzgebungsverfahren und ein konstruktiver Austausch mit den an der Erarbeitung eines Gesetzes beteiligten Behörden und Parlamenten unerlässlich, um ihr Expertenwissen in die Entscheidungsverfahren einfließen zu lassen.

Aus Sicht der Behindertenorganisationen erwies sich die «Zusammenarbeit» mit dem zuständigen Bundesamt – dem Bundesamt für Justiz – als fruchtbar: Die Gleichstellungsstelle der DOK sowie weitere spezialisierte Fachstellen im Behindertenwesen wurden als Vertreterinnen der Betroffenen ernst genommen und bei den zentralen Fragestellungen als Expertinnen konsultiert. Gleichzeitig konnte mit dem Instrument der Volksinitiative auf die parlamentarischen Debatten Druck ausgeübt und die Kritik zum Ergebnis der Beratungen auch in der breiteren Öffentlichkeit zum Ausdruck gebracht werden.

Das Resultat ist nun ein Behindertengleichstellungsrecht, das ohne Zweifel eine Verbesserung der Lage für behinderte Menschen im Vergleich zu vorher bedeutet, aber genau so sicher wichtige Lücken aufweist. Bei der Weiterentwicklung dieses Rechtsgebiets werden der Staat und die Behindertenorganisationen nicht darum herum kommen, sich erneut an einen Tisch zu setzen. Dabei wird man die Legitimität der für die Gleichstellung zuständigen neuen Fachstelle «Égalité Handicap» insbesondere daran messen müssen, wie es ihr gelingt, die tatsächlichen Bedürfnisse der behinderten Menschen zu erforschen, mit ihnen Lösungsansätze zu entwerfen und diese transparent zu kommunizieren.

Anmerkungen

- 1 Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3).
- 2 Verordnung vom 19. November 2003 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung, BehiV; SR 151.31); Verordnung vom 12. November 2003 über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV; SR 151.34).
- 3 Zum Begriff der «NGO», siehe Hafner (2003, 158f.).
- 4 Zur Frage des tatsächlichen Einflusses von NGOs auf politische Prozesse siehe Gremmlenspacher (2003, 33f.).
- 5 Zum Begriff der Zivilgesellschaft siehe grundlegend Habermas (1992, 443ff.).
- 6 Art. 4 Abs. 1 und 2 aBV.
- 7 Detailliertere Hinweise zu dieser Entstehungsgeschichte können der Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen vom 11. Dezember 2000 entnommen werden (BBl 2001 1715).
- 8 Der Text und die Begründung dieser parlamentarischen Initiative (95.418) können auf folgender Internet-Seite konsultiert werden: http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1995/d_gesch_19950418.htm (Stand August 2004).
- 9 Der Nationalrat hiess diese Initiative gut (AB 1996 N 1160). Die zuständige Kommission im Ständerat beauftragte später den Bundesrat mit der Durchführung einer Vernehmlassung zu dieser Frage. Nach dem Vorliegen der Vernehmlassungsergebnisse und wegen des Vorentscheides des Bundesrates, der später eingereichten Volksinitiative zum gleichen Thema einen Gegenentwurf gegenüberzustellen, trat der Ständerat auf den von der parlamentarischen Initiative verlangten Verfassungsartikel nicht ein. Am 18. Juni 2002 traf der Nationalrat die gleiche Entscheidung.
- 10 Am 4. August 1999 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 120'455 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen ist: BBl 1999 7312.
- 11 Siehe Anm. 7.
- 12 BBl 2003 5164.
- 13 Siehe Anm. 2.
- 14 AS 2003 4487.
- 15 Allgemein zum Stellenwert der NGOs in den heutigen demokratischen Gesellschaften siehe zum Beispiel Müller (1999, 126).
- 16 Siehe zum Beispiel Nuscheler (2003, 9); Gremmlenspacher (2003, 35).
- 17 Siehe dazu Müller (2002, 100).
- 18 Die Mitglieder der DOK können auf folgender Website gefunden werden: http://www.egalite-handicap.ch/deutsch/ueber_egalite/wer_unterstuetzt.html (Stand August 2004).
- 19 Dies wiederum erfolgte durch eine Rücksprache mit den Organisationen, der sich der Art einer Behinderung annehmen. Der Repräsentativitätsgrad jeder Stellungnahme in der Arbeitsgruppe hing somit nicht zuletzt mit der Struktur und Zusammensetzung der Entscheidungsgremien innerhalb der jeweiligen Organisation zusammen.
- 20 Der Gesetzesentwurf der DOK wird durch den Bundesrat in seiner Botschaft ausdrücklich erwähnt, siehe BBl 2001, 1767, Anm. 139.
- 21 Verein Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte».
- 22 Allgemein zur Frage der Repräsentation und der demokratischen Legitimität siehe Müller (2002, 107ff.).
- 23 Siehe BBl 2001 1776.
- 24 Siehe BBl 2001 1759ff.
- 25 BBl 2003 5164.
- 26 Seit dem 1. Januar 2000 beauftragt Art. 8 Abs. 4 BV die Gesetzgeber des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen.
- 27 Die Resultate der Schlussabstimmung zum Behindertengleichstellungsgesetz können auf folgender Adresse konsultiert werden: http://www.parlament.ch/ab/data/d/s/4609/37611/d_s_4609_37611_37612.htm (Stand August 2004).
- 28 Zur Entstehungsgeschichte des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann, siehe Kaufmann (1997, 1ff.).
- 29 Siehe Anm. 10.
- 30 Bereits 1998 hatte die DOK die zweite Auflage eines Diskriminierungsberichts herausgegeben, in dem sie in den unterschiedlichen Lebensbereichen Benachteiligungen behinderter Menschen aufzeigte und Lösungsansätze vorschlug. Auch der Bundesrat stützte sich in seiner Botschaft teilweise auf die Erkenntnisse dieses Berichts. Siehe BBl 2001, 1734, Anm. 48.
- 31 Allgemein zu dieser Rolle der NGOs siehe Nuscheler (2003, 5f.).
- 32 Die Vernehmlassung wurde auf Veranlassung der ständerätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) durchgeführt: BBl 1999 5316.
- 33 Diese können auf der Homepage des Bundesamtes für Justiz www.bj.admin.ch konsultiert werden (Stand August 2004).
- 34 Siehe BBl 2001, 1767, Anm. 139.

- 35 Zum Begriff der «Lobby» siehe Gremmelspacher (2003, 27).
- 36 Diese Stellungnahmen sind den nicht öffentlich zugänglichen Protokollen der Kommissionssitzungen zu entnehmen.
- 37 Siehe Anm. 2.
- 38 Die Vernehmlassungsunterlagen können auf der Internetseite des Bundesamtes für Justiz konsultiert werden:
<http://www.bj.admin.ch/themen/behinderte/intro-d.htm> (Stand 2004).
- 39 Art. 6, 7 und 11 des Entwurfs. Siehe BBl 2001, 1781.
- 40 Zu den Argumenten, welche vom Bundesamt für Justiz zugunsten dieser Variante gebracht wurden, siehe insbesondere die Erläuterungen des Bundesamtes für Justiz zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, 2000, S. 11f.: <http://www.bj.admin.ch/themen/behinderte/vn2-ber-d.pdf> (Stand August 2004).
- 41 Siehe die Zusammenfassung dieser Ergebnisse in der Botschaft des Bundesrates (BBl 2001, 1769).
- 42 Zur Begründung des damaligen Verzichtes, ein Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung behinderter Menschen zu schaffen, siehe BBl 2001, 1790f. (Art. 13 des Entwurfs).
- 43 Aus den Protokollen der Kommissionssitzungen ist ersichtlich, dass diese Eingabe für den Entscheid massgebend war. Sie können an dieser Stelle nicht zitiert werden, da sie der Öffentlichkeit grundsätzlich nicht zugänglich sind.
- 44 Siehe die Debatte vom 18.06.2002, AB 2002 N 969ff. Diese kann unter folgender Adresse konsultiert werden: http://www.parlament.ch/ab/data/d/s/4609/37611/d_s_4609_37611_37612.htm (Stand August 2004).
- 45 Siehe die Debatte vom 23.09.2002, AB 2002 S 715f. Diese kann an folgender Adresse konsultiert werden: www.parlament.ch/ab/data/d/s/4609/37611/d_s_4609_37611_37612.htm (Stand August 2004).
- 46 Siehe BBl 2001 1778 und 1841.
- 47 AB 2002 N 938 (17.06.2002), bestätigt im Ständerat AB 2002 S 709 (23.09.2002). Diese Debatte kann unter folgender Adresse konsultiert werden:
http://www.parlament.ch/ab/data/d/s/4609/37611/d_s_4609_37611_37612.htm (Stand August 2004).
- 48 Gemäss dieser Regelung fällt grundsätzlich jedes Renovationsvorhaben, welches einer Bewilligungspflicht untersteht, in den Geltungsbereich des Gesetzes. Die behindertengerechte Anpassung wird gemäss Art. 12 Abs. 1 BehiG jedoch nicht angeordnet, wenn der Aufwand für die Anpassung 5 Prozent des Gebäudeversicherungswertes beziehungsweise des Neuwertes der Anlage oder 20 Prozent der Erneuerungskosten übersteigt.
- 49 Siehe dazu Mathews (1997, 50ff.); Nuscheler (2003, 5).

Literatur

- Gremmelspacher, Georg, 2003, Der Beitrag von NGOs am Positivierungsverfahren der Menschenrechte, in: Buser, Denise/Hafner, Felix/Speiser Beatrice/Werner, Barbara (Hgg.), Menschenrechte konkret – Die Rolle der lokalen NGOs, Basel, S. 33ff.
- Habermas, Jürgen, 1992, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt a.M.
- Hafner, Felix, 2003, Aufgaben der NGOs. Staatsaufgaben oder private Aufgaben? in: Buser, Denise/Hafner, Felix/Speiser Beatrice/Werner, Barbara (Hgg.), Menschenrechte konkret – Die Rolle der lokalen NGOs, Basel, S. 158ff.
- Kaufmann, Claudia, 1997, Hintergrund und Entstehung des Gesetzes, in: Bigler-Eggenberger, Margrith/Kaufmann, Claudia (Hgg.), Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, Basel.
- Mathews, Jessica T., 1997, Power Shift. The Rise of Global Civil Society, *Foreign Affairs*, New York.
- Müller, Jörg Paul, 1999, Der politische Mensch. Menschliche Politik, Helbing & Lichtenhahn, Basel.
- Müller, Jörg Paul, 2002, Die demokratische Verfassung, Zürich.
- Nuscheler, Franz, 2003, Civil-Society Actors. A Democratic Corrective for International Organizations. Aufsatz für die Friedrich-Ebel-Stiftung, Berlin.