

## **Stellungnahme von INSOS Schweiz zum Staatenbericht zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention**

---

Am 29. Juni 2016 hat der Bundesrat seinen ersten Bericht zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) verabschiedet. Nach Auffassung des Bundesrats fällt die Bilanz insgesamt positiv aus. Er räumt jedoch ein, dass die Koordination der Massnahmen, die vom Bund und von den Kantonen für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung ergriffen werden, verbessert werden müsse. Aus Sicht des nationalen Branchenverbands INSOS Schweiz zeigt der bundesrätliche Bericht die Realität der Institutionen für Menschen mit Behinderung nicht umfassend auf. Die verschiedenen Kritikpunkte sind im Folgenden aufgelistet.

### **Ein realitätsferner Bericht**

In seinem Bericht räumt der Bundesrat ein, dass im Behindertenbereich eine Koordination zwischen dem Bund und den Kantonen erforderlich ist. Ausserdem weist er darauf hin, dass der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Behindertenorganisationen bis Ende 2016 einen Bericht über die Behindertenpolitik erstellt. Diese Absicht zur Koordination ist zwar grundsätzlich zu begrüssen, doch unter Berücksichtigung der Behindertenpolitik in den letzten Jahren löst sie auch eine gewisse Skepsis aus: 2008 hat der Bundesrat einen grossen Teil seiner Kompetenzen im Behindertenbereich auf die Kantonsbehörden übertragen. Und nun, weniger als zehn Jahre danach, übernimmt er diese Verantwortung wieder, indem er eine gesamtschweizerische Behindertenpolitik entwickeln möchte. Welche Schlussfolgerungen sind daraus zu ziehen? Hat die Übertragung von Zuständigkeiten nicht zum erhofften Erfolg geführt? Und zu welchem Ergebnis kann eine solche gesamtschweizerische Behindertenpolitik führen, wenn – wie dies gegenwärtig der Fall ist – jeder Kanton eigenständig darüber bestimmt, wie viele finanzielle Mittel er für seine eigene Behindertenpolitik einsetzt? In diesem Zusammenhang ist eine gesamtschweizerische Behindertenpolitik nur realistisch, wenn insbesondere den Kantonen zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit sie die mit der UN-BRK angestrebten Ziele erreichen können.

### **Keine kritische Beurteilung der finanziellen Probleme**

Im Bereich der allgemeinen Behindertenpolitik ist die Finanzierung derzeit ein grosses Problem. Doch zu dieser Frage enthält der Bericht des Bundesrats nur wenige Angaben. Im Übrigen ist die Haltung der Landesregierung nur schwer nachvollziehbar, wenn sie einerseits in ihrem Initialstaatenbericht zur UN-BRK vom Juni 2016 angibt, dass sie eine gesamtschweizerische Behindertenpolitik fördern wolle, und andererseits einige Monate danach (im Herbst 2016) ihre Absicht bekundet, ihre Beteiligung an der Finanzierung der Invalidenversicherung in den Jahren 2017 bis 2019 zu reduzieren, und ausserdem beschliesst, das Budget des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) ab 2017 einzuschränken. Das EBGB wird damit gezwungen sein, seinen Personalbestand um einen Drittel abzubauen.

Gleichzeitig wird dieses Büro im Bericht des Bundesrats als «Kontaktstelle für die Umsetzung und Durchsetzung des Übereinkommens» innerhalb der Bundesverwaltung beschrieben. In einem 2015 veröffentlichten Bericht über die Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, der vom Bund in Auftrag gegeben wurde, wird der Schluss gezogen, dass das EBGB ausgebaut werden müsse. Vor diesem Hintergrund ist die Kürzung der finanziellen Mittel für das EBGB umso unverständlicher.

Dieser Widerspruch deutet auf eine gewisse Inkonsequenz hin: Die Landesregierung erklärt öffentlich, sie werde ihre Verpflichtungen für die Umsetzung der UN-BRK erfüllen, während sie gleichzeitig die Mittel kürzt, mit denen dieses Ziel erreicht werden könnte.

Im Bericht des Bundesrats wird somit das heikle und zentrale Problem, das im Zusammenhang mit der Finanzierung der Behindertenpolitik besteht, zu einem grossen Teil unter den Teppich gekehrt. Doch die Behindertenpolitik der Kantone wird derzeit zu einem beträchtlichen Teil durch die verfügbaren finanziellen Mittel bestimmt. Jedes Jahr werden die im Behindertenbereich tätigen Institutionen mit Budgetkürzungen konfrontiert, die sie zwingen, auf Leistungen oder Projekte zu Gunsten von Menschen mit Behinderung zu verzichten. Je nach seiner aktuellen finanziellen Lage verfügt somit jeder Kanton über unterschiedliche Mittel, um die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderung zu gewährleisten. Für die Umsetzung der UN-BRK sollte jedoch das Gegenteil der Fall sein: Dem Behindertenbereich müssten auf gesamtschweizerischer Ebene im gleichen Umfang zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden.

### **Unzureichend proaktive Politik für die konkrete Umsetzung der UN-BRK durch die Behörden auf allen Ebenen**

Die UN-BRK ist noch nicht auf allen Ebenen der Schweiz umgesetzt. Insbesondere die Gemeinden werden nicht in die Umsetzung der Konvention einbezogen, und viele Gemeinden haben noch keine Kenntnis der UN-BRK. Doch die Gemeinde ist jene politische Ebene, die lokal am stärksten verankert ist und der Bevölkerung am nächsten steht. Auch auf kantonaler Ebene bestehen keine Strukturen für die Umsetzung der UN-BRK. Teilweise ist es sogar noch schlimmer: Der Kanton Basel-Stadt verfügte über eine kantonale Fachstelle «Gleichstellung von Menschen mit Behinderung». Kurz bevor die Schweiz der UN-BRK formell beigetreten ist, hat die Basler Regierung beschlossen, die Fachstelle im Jahr 2015 endgültig zu schliessen. Angesichts dieser Ausgangslage und der Tatsache, dass die für das EBGB verfügbaren Mittel gekürzt werden, ist zu befürchten, dass die UN-BRK auf allen Ebenen der Schweizer Behörden nicht sehr effizient angewendet wird. Auf diese Problematik geht der Bericht des Bundesrats über die Umsetzung der UN-BRK nicht ein.

### **Unbefriedigende Ausgangslage zur unabhängigen Lebensführung und zum Einbezug in die Gemeinschaft (Art. 19)**

Im Bericht kann der Eindruck entstehen, dass subjektorientierte Finanzierungssysteme, wie sie gerade im Kanton Bern getestet werden, automatisch zu einem selbstbestimmteren Leben von Menschen mit Behinderung führen. Es muss jedoch bedacht werden, dass Selbstbestimmung und Eigenverantwortung nicht als fertige Kompetenzen erworben werden können, sondern prozesshaft entstehen. Viele Menschen mit Behinderung, welche heute in Institutionen leben, müssen in diesem Prozess begleitet und unterstützt werden. Der Bedarf an lebenslangen Unterstützungsleistungen lässt sich aber auch so nicht für alle Betroffenen ausschliessen. Umso wichtiger sind Angebote, welche flexibel und durchlässig dem sich verändernden Bedarf ihrer Bezügerinnen und Bezüger angepasst werden können.

Es ist also wichtig und richtig, dass die institutionellen Träger ihre Angebote weiterentwickeln und diversifizieren, um in Richtung eines möglichst selbstbestimmten Lebens und des Einbezugs von Menschen mit Behinderung in die Gemeinschaft zu wirken. Der Bericht schildert korrekt, dass immer mehr Angebote im Wohnbereich realisiert werden, welche genau diese Ziele umsetzen wollen. Soll damit aber auch eine echte Wahlfreiheit verbunden sein, muss das bestehende Angebot solcher alternativer Wohnformen zwingend weiter diversifiziert und ausgebaut werden. Dass die Ausgangslage dazu aber vielerorts ungünstig ist, findet im Bericht keine Erwähnung.

Mit dem Inkrafttreten der NFA im Jahr 2008 wurden verschiedene Zuständigkeiten im Behindertenbereich vom Bund auf die Kantone übertragen. Schon nach kurzer Zeit führte dies zu teils drastischen Sparmassnahmen. Dabei droht die Gefahr, dass Autonomie, Selbstbestimmung, Teilhabe und Inklusion als Schlagwörter zum Deckmantel von Sparübungen der Kantone verkommen. Mit den in der UN-BRK festgehaltenen Zielen der unabhängigen Lebensführung von Menschen mit Behinderung und deren Einbeziehung in die Gemeinschaft ist dies nicht vereinbar. Die erwähnte Übertragung von Zuständigkeiten hatte zudem zur Folge, dass in der Schweiz im Behindertenbereich 26 unterschiedliche kantonale politische Strategien und Handlungskonzepte entwickelt wurden. Einer einheitlichen und gleichen Anwendung auf gesamtschweizerischer Ebene ist dies wenig förderlich.

Die Assistenzbeiträge der IV werden im Bericht als adäquates Mittel dargestellt, die Förderung des selbstbestimmten Lebens von Menschen mit Behinderung zu unterstützen. Allerdings wird die tatsächliche Situation zu wenig differenziert dargestellt. Viele Menschen mit einer geistigen oder

mehrfachen Behinderung sind von den Leistungen ausgeschlossen, weil sie behinderungsbedingt nicht in der Lage sind, eine Arbeitgeberrolle wahrzunehmen. Es ist daher unsinnig, dass die Assistenzbeiträge der IV zur selbständigen Lebensführung nicht dafür aufgewendet werden dürfen, Dienstleistungen von Institutionen der Behindertenhilfe zu beziehen. Dies obwohl dort bereits die notwendigen Kompetenzen und das Fachwissen vorhanden wären, um eine hohe Qualität von Assistenzleistungen sicherzustellen. Eine diesbezügliche Öffnung erscheint umso sinnvoller, als sie dabei helfen würde, Übergangsprozesse aus einem institutionellen Setting in eine eigenständige Wohnform nahtlos begleiten zu können.

### **Zu wenig integratives Bildungssystem**

Im Staatenbericht kommt zu wenig zum Ausdruck, dass das aktuelle schweizerische Bildungssystem nicht integrativ ist, wie es Artikel 24 UNO-BRK vorgibt. Jugendliche mit grossem Unterstützungsbedarf werden gänzlich von der beruflichen Bildung ausgeschlossen. Die Problematik des fehlenden Zugangs zu einer niederschweligen beruflichen Erstausbildung wird im Bericht an keiner Stelle erwähnt.

Menschen mit einer Behinderung, die eine reduzierte bis keine wirtschaftlich verwertbare Leistungsfähigkeit zur Folge hat, haben keinen oder einen stark erschwerten Zugang zu einer erstmaligen beruflichen Ausbildung. Dies liegt daran, dass sich die rechtlichen Zuständigkeiten, die sich aus dem Berufsbildungsgesetz (BBG) und aus dem Invalidenversicherungsgesetz (IVG) ergeben, überschneiden.

Der Geltungsbereich des BBG schliesst die niederschweligen beruflichen Bildungen (praktische Ausbildung von INSOS, IV-Anlehre) aus. Gleichzeitig wurde mit der Revision des BBG 2004 die Anlehre durch die standardisierte, zweijährige berufliche Grundbildung mit eidgenössischem Berufsattest (EBA) abgelöst. Schwächere Jugendliche scheitern an den Hürden der EBA-Ausbildungen, die im Vergleich zu den ehemaligen SBFI-Anlehren deutlich höher sind. Ihre berufliche Ausbildung ist vom IVG abhängig, das den Zugang und die Dauer einer Berufsbildung an Bedingungen knüpft. INSOS Schweiz hat mit der Einführung der Praktischen Ausbildung PrA 2007 die Lücke im Berufsbildungssystem teilweise geschlossen. Ihre Anerkennung fehlt aber bis heute.

Die Entwicklung eines anerkannten individuellen Kompetenznachweises für PrA-AbsolventInnen und Jugendliche, die das EBA-Qualifikationsverfahren nicht bestanden haben, kommt allerdings einer Anerkennung entgegen und ist in Bezug auf Art. 24 UNO-BRK positiv zu bewerten. Ebenfalls positiv in Bezug auf die UN-BRK ist die Tatsache, dass Institutionen ihre PrA-Angebote weiterentwickelt haben und im Sinn von Supported Education (interne Beschulung und Begleitung, praktische Ausbildung in einem Privatbetrieb im ersten Arbeitsmarkt) soweit als möglich durchlässig gestalten. Dies erlaubt eine grössere Wahlmöglichkeit zwischen den Berufen und zudem eine individuell angepasste Unterstützung (Job Coaching, Berufsschulung).

Im Staatenbericht bleibt ebenfalls unerwähnt, dass für Personen mit hohem Unterstützungsbedarf keine beruflichen Weiterbildungsmöglichkeiten bestehen (Lebenslanges Lernen). Es fehlen die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die es Institutionen erlauben würden, berufliche Weiterbildungsangebote intern anzubieten (vgl. IVG Art. 16c). Zurzeit bestehen nur individuelle Lösungen.

Seit der integrativen Beschulung nimmt die Zahl der 15- und 16-Jährigen zu, die einen Ausbildungsplatz suchen. Für diese Jugendlichen fehlen geeignete Anschlusslösungen bzw. die Zuständigkeit ist nicht geregelt.

Die Interpretation von Art. 24 darf nicht alleine auf das Zugangsrecht beschränkt werden. Es geht auch um die Qualität der Bildungsangebote bzw. darum, ein bestmögliches Lernumfeld zu schaffen. Dies ist unter der aktuell restriktiven IV-Praxis kaum möglich.

In der Praxis sieht man auch die Tendenz zu einer verlängerten Sonderschulung oder zu Brückenangeboten anstelle einer mehrjährigen bedarfsgerechten beruflichen Ausbildung mit berufskundlichem und allgemein bildendem Unterricht. Aufgrund der aktuellen IV-Politik gibt es zudem den Trend, dass berufskundlicher und allgemein bildender Unterricht zugunsten einer direkten Einarbeitung auf dem ersten Arbeitsmarkt vernachlässigt wird.

### **Zu erzielende Fortschritte in den Bereichen Bildung und Beschäftigung (Art. 27 UN-BRK)**

Ein zentraler Punkt ist, dass in der Schweiz der Schutz vor Diskriminierung durch private Arbeitgeber fehlt, was auch im Staatenbericht erwähnt wird. Dies ist auch für Institutionen eine Herausforderung, die z.B. Personen in die Arbeitswelt integrieren und danach auf einmal wieder als KlientInnen aufnehmen müssen. Häufig bleibt bei Integrationsversuchen der Arbeitsvertrag bei der Institution (Personalverleih-System). Vor allem Menschen mit starker Beeinträchtigung gibt dies nur wenig Wahlfreiheit, im ersten oder zweiten Arbeitsmarkt arbeiten zu können. Der Zugang zum ersten Arbeitsmarkt und der nachhaltige Verbleib in diesem Arbeitsmarkt sind für Menschen mit Leistungsbeeinträchtigung nach wie vor erschwert.

Die Durchlässigkeit vom zweiten zum ersten Arbeitsmarkt ist ebenfalls nach wie vor ungenügend. Es fehlen Anreize für Anbieter von geschützten Arbeitsplätzen, vermehrt, flexibel und kundenorientiert Dienstleistungen im Übergang vom geschützten in den ersten Arbeitsmarkt anzubieten. Werkstätten müssen (unter dem finanzpolitischen Druck) und wollen zugunsten der Normalisierung und Förderung der Teilhabe marktorientiert denken und handeln.

Vor dem Hintergrund der schweizerischen Wirtschaftsentwicklung stehen Werkstätten als Unternehmen mit einfachen Dienstleistungen und Angestellten mit einer Leistungsbeeinträchtigung unter grossem wirtschaftlichem Druck. Für die nachhaltige Förderung der Durchlässigkeit fehlen die notwendigen Instrumente und Ressourcen.

Diesbezüglich ist festzuhalten, dass Werkstätten mit gewerblicher Ausrichtung für Menschen mit Behinderung in der Praxis kaum unterstützt werden. Diese Werkstätten können keine Massnahmen zur beruflichen Weiterbildung anbieten, und es wird auch oft vergessen, dass ein Teil der Menschen mit Behinderung in einer Werkstätte arbeiten wollen. Die UN-BRK stellt nicht die Existenz von Institutionen in Frage, sondern fordert Wahlmöglichkeiten. Die Werkstätten ermöglichen berufliche Teilhabe, indem sie arbeitsmarktnahe Arbeitsplätze anbieten und diese individuell anpassen und eine klientenorientierte, professionelle Unterstützung bieten. Für eine bessere Teilhabe der Menschen mit Behinderung in den Werkstätten ist auch ein Verfahren für die Wahrnehmung des Mitspracherechts zu fördern.

### **Erstaunliche Zahlen und Statistiken**

Die im Bericht des Bundesrats enthaltenen Zahlen und Statistiken beruhen in vielen Fällen auf nicht ausreichend aktuellen Daten, die teilweise bis auf das Jahr 2009 zurückgehen. Ausserdem entsprechen diese Zahlen nicht den Daten, die INSOS Schweiz vorliegen: So ist im Bericht beispielsweise von 13 673 Arbeitsplätzen in geschützten Werkstätten die Rede, während INSOS allein bei seinen Mitgliedsinstitutionen 20 000 Arbeitsplätze zählt.

### **Fazit**

Es ist bedauerlich, dass sich der Bericht des Bundesrates im Wesentlichen darauf beschränkt, die eingeführten gesetzlichen Regelungen aufzulisten. Auf die Frage, ob die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in der Praxis tatsächlich realisiert wurde, wird im Bericht nicht näher eingegangen. Erstaunlich ist auch die gegenwärtige Politik des Bundesrates, denn sie steht in mehrfacher Hinsicht im Widerspruch zu seinem Bericht. Im Übrigen stehen auch die anderen Akteure des Behindertenbereichs diesem Bericht kritisch gegenüber. INSOS Schweiz wird die Politik des Bundes und deren Auswirkungen auf die im Behindertenbereich tätigen Institutionen und auf die dort lebenden oder arbeitenden Menschen auch weiterhin sehr genau im Auge behalten.

**INSOS Schweiz** | 1. Dezember 2016