2025.SR.0126

Postulat: Massnahmen für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen – Grundrechte sicherstellen!; Prüfungsbericht

Der vorliegende Vorstoss wurde in der Stadtratsitzung vom 24. April 2025 mit SRB Nr. 2025-100 in ein Postulat umgewandelt und vom Stadtrat als solches erheblich erklärt:

Bis zu einem Viertel der Bevölkerung ist im Laufe ihres Lebens von Behinderungen betroffen. Die UNO stellt jedoch der Schweiz bezüglich Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen kein gutes Zeugnis aus: Unsere Gesellschaft kann auf verschiedenen Ebenen noch nicht als inklusiv bezeichnet werden. Gerade für Menschen, die mit einer Behinderung leben, welche auf den ersten Blick nicht sichtbar ist - wie zum Beispiel psychische Behinderungen oder Neurodivergenz – bestehen nach wie vor viele Barrieren im Alltag. Die UNO forderte die Schweiz in diesem Jahr denn auch explizit dazu auf, den Mangel an finanziellen Ressourcen in der Gleichstellungsarbeit für Menschen mit Behinderungen aktiv anzugehen (vgl. CRPD Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz (Übersetzung der offiziellen englischen Version auf Deutsch - im Auftrag des EBGB) (PDF, 289 kB, 30.01.2023). Mit der Fokuserweiterung der Fachstelle für Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen 2022 will die Stadt Bern den Forderungen der UNO nachkommen und nebst den Anliegen von Personen mit Mobilitäts- und Sinnesbehinderungen neu auch den Anliegen von Personen mit psychischen und kognitiven Beeinträchtigungen sowie neurodivergenten Personen besser gerecht werden. Aufgrund mangelnder Ressourcen konnten Massnahmen in diesem Bereich von der Fachstelle bis heute jedoch nicht angegangen werden – was eine Personengruppe betrifft, deren Inklusionsstand im Vergleich zu den meisten anderen Gruppen sehr tief ausfällt. Auch der Bereich Bildung (Fokuserweiterung Volksschule) liegt aus denselben Gründen nach wie vor brach – obwohl gelungene Integration in der Schule beginnen sollte und damit eine Inklusion von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen begünstigte. Kinder ohne Behinderungen können so früh den Umgang mit Kindern mit Behinderungen lernen. Dadurch entwickeln sie weniger Berührungsängste und Vorurteile, die zum Ausschluss von Menschen mit Behinderungen führen. Eine inklusive Schule ist jedoch wegen mangelnder kantonaler Ressourcierung nur mit entschiedener Unterstützung auf Gemeindeebene umzusetzen.

Der Gemeinderat wird deshalb aufgefordert,

1. Einen Aktionsplan mit konkreten Massnahmen für die Gleichstellung und Sicherung von Grundrechten von Menschen mit Behinderung zu erstellen
2. Mit genügend zusätzlichen Ressourcen sicherzustellen, dass die Fachstelle für Gleichstellung von Menschen mit Behinderung ihre im Rahmen der Fokuserweiterung vorgesehenen Tätigkeit im Bereich kognitive und psychische Behinderungen sowie Neurodivergenz umsetzen kann.
3. Mit genügend zusätzlichen Ressourcen sicherzustellen, dass die Fachstelle für Gleichstellung von Menschen mit Behinderung den Fokusbereich Bildung nachhaltig bewirtschaften kann. Insbesondere soll in den Schulen der Kontakt von jungen Menschen mit und ohne Behinderungen sowie die Sensibilisierung und Aufklärung mithilfe von Kampagnen sichergestellt werden

Bern, 16. Mai 2024
Erstunterzeichnende: Sarah Rubin, Ursina Anderegg, Anna Jegher, Sofia Fisch
Mitunterzeichnende: Mahir Sancar, Nora Joos, Paula Zysset, Jelena Filipovic, Franziska Geiser, Mirjam Arn, Anna Leissing, Esther Meier, Katharina Gallizzi, Lea Bill, Judith Schenk
Bericht des Gemeinderats

Das vorliegende Postulat beauftragt den Gemeinderat, die Umsetzung von verschiedenen Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen inklusive der dafür nötigen zusätzlichen Ressourcen zu prüfen.

Zu Punkt 1:
Die städtische Fachstelle Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (FGMB) arbeitet bereits seit 2017 mit einem Aktionsplan, dem sogenannten Gleichstellungsportfolio[1]. Dieses wird dem Gemeinderat alle zwei Jahre unterbreitet und umfasst die städtischen Gleichstellungsmassnahmen und -projekte, inklusive einer Einschätzung der erfolgten Fortschritte sowie Vorschlägen für das weitere Vorgehen.
Inhaltlich erfüllt dieses Portfolio eine vergleichbare Funktion wie andere Reportinginstrumente städtischer Fachstellen, etwa der «Aktionsplan Gleichstellung[2]» der Fachstelle für Gleichstellung in Geschlechterfragen. Allerdings ist das Gleichstellungsportfolio in seiner aktuellen Form primär als verwaltungsinternes Instrument konzipiert, eher unübersichtlich und eignet sich deshalb weniger als öffentliches Kommunikationsmittel.
Der Gemeinderat ist bereit, das Anliegen des Postulats aufzunehmen und das Format des Gleichstellungsportfolios überarbeiten zu lassen, um die Tätigkeiten und Massnahmen für den Stadtrat und die Öffentlichkeit besser überprüfbar und nachvollziehbarer zu machen. Dabei sollen auch die Arbeiten der Fachkonferenz Diversität (Zusammenschluss der vier Diversitätsfachstellen der Stadt Bern) einbezogen werden, welche sich zum Ziel gesetzt hat, zu überprüfen, inwiefern die Aktions- und Massnahmenpläne aller Diversitätsfachstellen besser aufeinander abgestimmt werden könnten.

Zu den Punkten 2 und 3:
Um die Forderungen des Postulats einordnen zu können, wird im Folgenden für den Bereich kognitive und psychische Behinderungen sowie Neurodivergenz (KPBN) einerseits und für den Bereich Bildung andererseits dargelegt, welche Tätigkeiten die FGMB aktuell bereits in den beiden genannten Bereichen leistet und welcher zusätzliche Bedarf besteht. Hinweise darauf geben u.a. die aus Ressourcengründen nicht umgesetzten Massnahmen des Gleichstellungsportfolios der FGMB (2025) und der Fokus-Veränderung[3] der FGMB (2022). Letztere ging aus einer Standortbestimmung hervor, welche die Berner Fachhochschule unter Einbezug von Menschen mit Behinderungen, Fachpersonen und Vertreter*innen der Stadtverwaltung erstellt hat. Die Standortbestimmung zeigte auf, dass es in den Bereichen Bildung und KPBN einen grossen Handlungsbedarf gibt. Die Ergebnisse der städtischen Bevölkerungsbefragung 2023 und die Beratungsanfragen der FGMB bestätigen dies.

Angebot und Bedarf im Bereich kognitive und psychische Behinderungen sowie Neurodivergenz (KPBN)
Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass Menschen mit kognitiven und psychischen Behinderungen oder Neurodivergenzen eine besonders vulnerable Gruppe darstellen. Sie werden bei vielen gängigen Gleichstellungsmassnahmen nicht mitgedacht und können von Partizipationsangeboten aufgrund ihrer Behinderungen oft nicht profitieren. Viele Menschen mit KPBN wohnen und arbeiten separativ in Institutionen für Menschen mit Behinderungen. Dadurch ist diese Personengruppe nur durch spezifische und proaktive Massnahmen erreichbar.

---

[1] https://www.bern.ch/themen/gesundheit-alter-und-soziales/behinderung-und-invaliditat/gleichstellungsportfolio
[2] https://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/prd/fachstelle-fuer-gleichstellung-in-geschlechterfragen/aktionsplan
[3] https://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/bss/gesundheitsdienst/fachstelle-gleichstellung-von-menschen-mit-behinderungen/merkblatter-und-leitfaden/downloads/konzept-fokus-veranderung-der-fachstelle.pdf/view

Während für andere Behinderungsarten etablierte Standards existieren (wie etwa bauliche Normen), ist es sehr anspruchsvoll, den Bedürfnissen von Menschen mit KPBN gerecht zu werden. Standards sind erst in sehr geringem Ausmass vorhanden. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, war es der FGMB bisher nicht möglich, das Thema KPBN zu bearbeiten. Eine Ausnahme stellt die «Living Library» dar, welche die FGMB im Rahmen der Aktionstage Behindertenrechte 2024 veranstaltete. Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung hatten zweimal die Möglichkeit, über Mittag mit Menschen mit KPBN ins Gespräch zu kommen. Sie konnten Fragen stellen und mehr über die Lebensrealitäten von Menschen mit diesen Behinderungen erfahren. Die beiden Anlässe waren sehr gut besucht und zeigten, dass es einen Bedarf nach mehr Wissen zu diesen Personengruppen gibt.
Eine weitere Ausnahme stellt das Angebot in Leichter Sprache auf der Webseite der Stadt Bern dar. Dieses ist vor allem für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen ein wichtiges Hilfsmittel. Die FGMB war massgeblich an der Konzeptualisierung und Erarbeitung von Informationen in Leichter Sprache beteiligt.
Nach Auffassung des Gemeinderats besteht in der Stadt Bern jedoch weiterhin Handlungsbedarf im Bereich KPBN:

- Die Resultate der städtischen Bevölkerungsbefragung 2023[4] zeigen: Menschen mit Behinderungen schätzen ihre Lebensqualität, Arbeitszufriedenheit und ihren Gesundheitszustand tiefer ein als Menschen ohne Behinderungen. Menschen mit Behinderungen (insbesondere mit KPBN) fühlen sich in ihrer Freizeit häufiger gestresst und nachts im Quartier unsicherer als Menschen ohne Behinderungen. Die Mehrheit der Menschen mit Behinderungen wünscht sich, dass die Stadt Bern mehr unternimmt, um die oben erwähnten Aspekte sowie die Inklusion zu verbessern.

- Menschen mit KPBN sind in bestehenden Austausch-Gefässen ungenügend vertreten (Beirat der FGMB, «Arbeitsgruppe (AG) Bildung», «AG öffentlicher Raum» und «AG öffentlicher Verkehr»). Um dies zu ändern, sollte geprüft werden, ob eine Erweiterung der bestehenden Austausch-Gefässe um Menschen mit KPBN möglich ist, ob es allenfalls ergänzende Gefässe braucht und welche Massnahmen zu ergreifen sind, damit sich diese Personengruppe barrierefrei einbringen kann. Bei der Erarbeitung allfälliger Massnahmen sollte sichergestellt werden, dass sich Menschen mit KPBN partizipativ in den Prozess einbringen können.

- Viele Kinder mit KPBN, insbesondere mit kognitiven Beeinträchtigungen, werden separativ in besonderen Volksschulen beschult. Um den Kontakt zwischen Schüler*innen im Regelschulangebot (RS) und im besonderen Volkschulangebot (BVS) über punktuelle Begegnungen hinaus nachhaltig zu fördern, bräuchte es entsprechende Massnahmen und Projekte. Derzeit gibt es aber keine städtische Dienststelle, die sich federführend für Inklusion einsetzen kann. Das Schulamt führt einmal im Jahr einen «inklusiven Sporttag» durch. Um nachhaltig zu sein, bräuchte es jedoch längerfristige Begegnungsmöglichkeiten von Kindern in RS und BVS.

- Die Lebensrealitäten von Menschen mit KPBN sollten grundsätzlich bei der Sensibilisierungsarbeit der FGMB konsequent einbezogen werden können. Dies würde zu einer Förderung der Kompetenzen im Umgang mit diesen Behinderungen in der Stadtverwaltung und zum Abbau von Berührungsängsten führen. Es fehlt der FGMB aktuell jedoch an spezifischer Expertise und Ressourcen, sich vertieft mit den Themen KPBN auseinanderzusetzen und entsprechende Sensibilisierungsarbeit zu leisten. Dies hat u.a. zur Folge, dass komplexere Anfragen (seitens Bevölkerung und seitens Verwaltung) nicht zufriedenstellend beantwortet werden können.

[4] https://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/diversitaet-in-zahlen

- Mit den bestehenden Ressourcen ist es der FGMB nicht möglich, die Gleichstellungsperspektive und die Verpflichtungen gemäss Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen («Behindertenrechtskonvention», BRK) in verwaltungsinternen Gremien einzubringen (z.B. UNICEF Begleitgruppe «psychische Gesundheit»).

Angebot und Bedarf im Bereich Bildung

Massnahmen im Bereich Bildung sind aus Sicht des Gemeinderats von herausragender Bedeutung für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Die Bildung ist ein zentraler Lebensbereich, der weitreichende Weichen für das gesamte Leben stellt. In der Schule entscheidet sich nicht nur, welche beruflichen Möglichkeiten später offenstehen und welche Weiterbildungen und Einkommensmöglichkeiten zugänglich sind, sondern auch, welche sozialen Kontakte geknüpft werden. Wenn Kinder früh lernen, mit Diversität zu leben und sie Inklusion erfahren, können Vorurteile verhindert werden. Kinder mit und ohne Behinderungen können dadurch besser auf die Herausforderungen ihres weiteren Lebens vorbereitet werden.
Mit Ausnahme eines zusammen mit Immobilien Stadt Bern (ISB) erstellten Monitorings der Rollstuhlgerechtigkeit von Schulanlangen konnte der Bereich Bildung von der FGMB bisher nicht bearbeitet werden. Ein zusätzliches Engagement könnte wie folgt aussehen:

- Erarbeitung einer statistisch konsolidierten Grundlage, damit festgestellt werden kann, wie viele Kinder mit Behinderungen in welchen Stadtteilen in die Regelschule integriert sind und wie Schüler*innen, Lehrpersonen und Eltern von Kindern mit Behinderungen gegebenenfalls unterstützt werden können. Dabei sollte auch erhoben werden, zu welchem Zeitpunkt und aus welchen Gründen Kinder mit Behinderungen aus den integrativen Strukturen fallen, da hier oft grundlegende Weichen für das weitere Leben gestellt werden.

- Wie Rückmeldungen zeigen, besteht im Regelschulangebot eine grundsätzliche Unsicherheit bei Schulleitenden, Lehrpersonen, Schulsozialarbeitenden und Erziehungsberechtigten im Umgang mit Behinderungen, insbesondere im Bereich KPBN. Dem Gemeinderat ist es wichtig, die von verschiedenen Seiten formulierte Unsicherheit ernst zu nehmen und geeignete Beratungsangebote sowie konkrete, umsetzbare Handlungsempfehlungen zu erarbeiten und damit Orientierung anbieten zu können. Zudem braucht es an Schulen einen Perspektivenwechsel hin zu einer Schulkultur, die Vielfalt als Normalität versteht und strukturelle Barrieren statt individueller Defizite in den Fokus rückt. In diesem Prozess soll die FGMB die Anliegen von Kindern mit Behinderungen vertreten sowie den Fokus der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen einbringen. Dies bedingt in einem ersten Schritt eine Auslegeordnung, um Transparenz über bestehende Angebote, Bedürfnisse und Zuständigkeiten zu schaffen. Anschliessend könnte der Bedarf nach besserer Koordination und Kooperation im Bildungsbereich abgedeckt sowie Handlungsspielräume (auch hinsichtlich der kantonalen Rahmenbedingungen) ausgelotet und dabei Doppelspurigkeiten vermieden werden.

- Aktuell ist die Ferienbetreuung für Kinder im BVS nicht sichergestellt, was eine Ungleichbehandlung gegenüber Kindern im RS darstellt. Für die betroffenen Kinder sowie für die Familien (insbesondere für Alleinerziehende) bedeutet das eine grosse Belastung. Weder das Schulamt noch die FGMB verfügen aktuell über genügend Ressourcen, um eine städtische Strategie zur Ferienbetreuung für Kinder im BVS auszuarbeiten.

- Schliesslich wäre es zweckmässig, «Best Practices» in der Stadt Bern zur Integration bzw. Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen zu erheben und bekanntzumachen.

Umsetzungsmöglichkeiten

Um in den beiden Bereichen zielgerichtet Aktivitäten aufzubauen, braucht es sowohl federführende als auch unterstützende Dienststellen, die über die notwendigen Kapazitäten verfügen, um sich diesen Aufgaben anzunehmen.

Der Gemeinderat sieht verschiedene Handlungsmöglichkeiten. Die Optimierung des Gleichstellungsportfolios im Hinblick auf seine öffentliche Wahrnehmung kann mit bestehenden Mitteln erreicht werden. Den Aufbau von Aktivitäten in den Bereichen «Bildung» und «Menschen mit kognitiven und psychischen Behinderungen sowie Neurodivergenz» (KPBN) ist hingegen nicht mit bestehenden Ressourcen der FGMB möglich (derzeit 190 Stellenprozente).

Möglich ist eine Verschiebung der Aufgabenschwerpunkte der FGMB ohne zusätzliche Ressourcen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass dieser Ansatz nicht tragfähig ist. Die FGMB ist bereits heute stark ausgelastet, sodass neue Aufgaben nur zulasten bestehender Kernaufgaben wahrgenommen werden könnten. Eine Reduktion der Tätigkeiten in den bisherigen Schwerpunkten, insbesondere im Bereich öffentlicher Raum, öffentlicher Verkehr und barrierefreie Online-Kommunikation, würde den erreichten Standard der räumlichen und digitalen Barrierefreiheit gefährden. Bei Zielkonflikten mit anderen Interessen ist eine kontinuierliche und fachlich fundierte Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen zentral, da deren Anliegen sonst in Abwägungsprozessen untergehen. Zudem wirken sich Defizite in der Barrierefreiheit bei baulichen Massnahmen langfristig aus und können später nur mit hohem finanziellem Aufwand korrigiert werden.

Eine weitere Möglichkeit wäre die Übertragung von Aufgaben an andere Dienststellen. Dies stellt aber ebenfalls keine geeignete Lösung dar, weil dort in der Regel sowohl die personellen Ressourcen als auch das spezialisierte Fachwissen fehlen. Erfahrungen zeigen, dass die Umsetzung von Gleichstellungsanliegen selbst bei geteilter Zuständigkeit einen erheblichen Unterstützungs- und Beratungsaufwand durch die FGMB erfordert.

Eine Möglichkeit ist auch, die Ressourcen der Fachstelle entsprechend auszubauen. Aufgrund der angespannten finanziellen Lage sieht der Gemeinderat aber derzeit davon ab.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Für den Aufbau des Knowhows und für ein wirksames Engagement in den beiden Bereichen wären pro Bereich mindestens 50 Stellenprozente nötig – insgesamt also 100 Stellenprozente. Dies hätte Mehrkosten von insgesamt Fr. 140 000.00 pro Jahr zur Folge hat (Personalkosten Fr. 118 000.00; interne Verrechnungen Fr. 16 000.00; Sachkosten Fr. 6 000.00). Aufgrund der angespannten finanziellen Situation sieht der Gemeinderat davon ab, entsprechende Mittel im Budget und im AFP einzustellen.

Bern, 22. April 2026

Der Gemeinderat