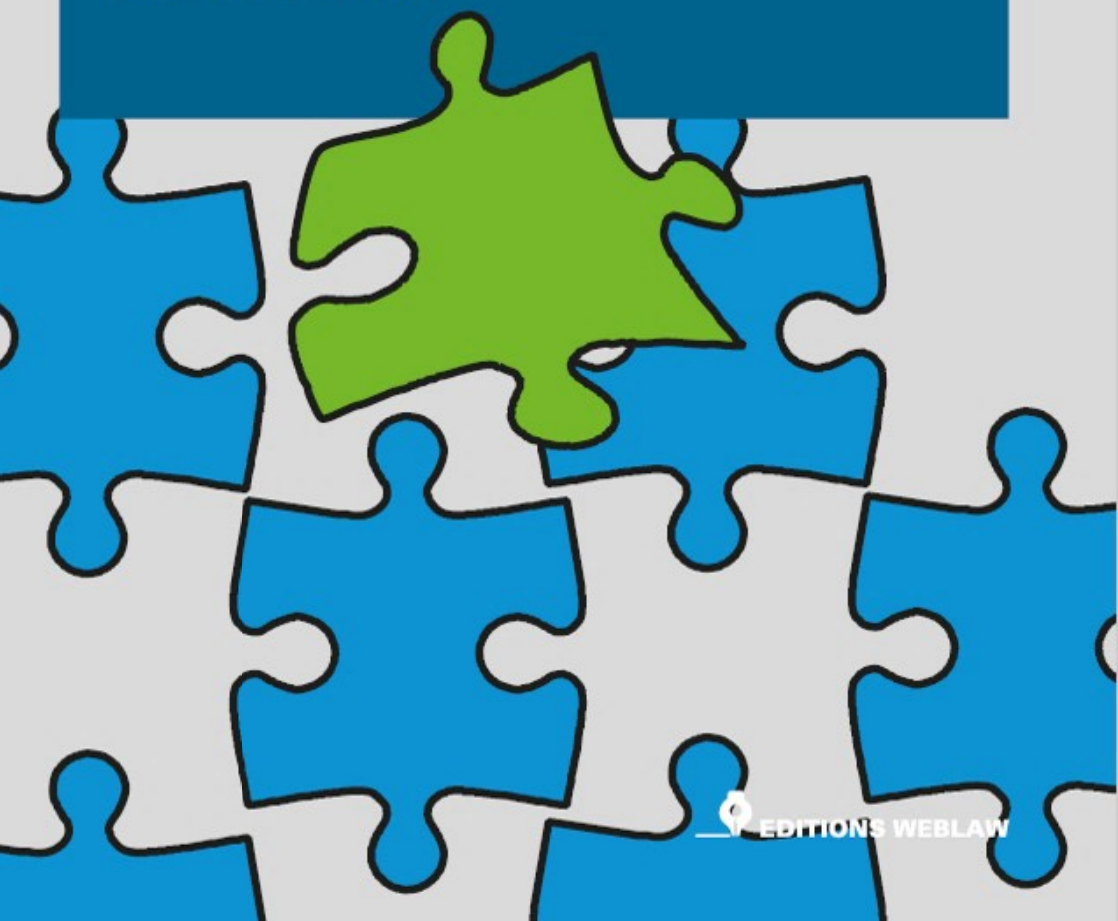


Markus Schefer / Céline Martin /
Caroline Hess-Klein

Leitfaden für eine behinderten- rechtliche Gesetzgebung in den Kantonen



Markus Schefer
Céline Martin
Caroline Hess-Klein

Leitfaden für eine behindertenrechtliche Gesetzgebung in den Kantonen

Universität Basel
Juristische Fakultät
Peter Merian-Weg 8, Postfach
4002 Basel, Switzerland
ius.unibas.ch

Prof. Dr. Markus Schefer
Professur für Staats- und Verwaltungsrecht
Mitglied des UNO-Ausschusses für die
Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD)
T +41 61 207 25 13
markus.schefer@unibas.ch

Editions Weblaw

ISBN: 978-3-03916-126-3 (Print)

ISBN: 978-3-03916-127-0 (E-Book)

© Editions Weblaw, Bern 2022

Alle Rechte sind dem Verlag Editions Weblaw vorbehalten, auch die des Nachdrucks von Auszügen oder einzelnen Beiträgen. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Dies gilt insb. für Vervielfältigung, Übersetzung, Mikroverfilmung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Cover: Lumir Vaculik

VORWORT

Der vorliegende Leitfaden möchte die Kantone in ihren Arbeiten an einer Gesetzgebung zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen unterstützen. Einen Gesetzgebungsauftrag zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen enthält die Bundesverfassung seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 2000; die UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK), für die Schweiz im Jahr 2014 in Kraft getreten, bestärkt diese Pflicht, konkretisiert sie und dehnt sie aus.

Im ersten Teil werden der rechtliche Rahmen kantonaler Rechtsetzung und deren Handlungsfelder umrissen und zahlreiche konkrete Massnahmen dargestellt, die bisher getroffen oder vorgeschlagen worden sind. Die tatsächlich bestehenden Problemlagen in den Kantonen sind bisher aber noch nicht zuverlässig und umfassend aufgearbeitet worden. Die vorliegende Darstellung stützt sich insbesondere auf den Schattenbericht der Behindertenverbände zuhanden des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, den entsprechenden Initialstaatenbericht des Bundes, die Abschliessenden Bemerkungen des UNO-Ausschusses zur Schweiz, die zum Teil ausführlichen kantonalen Berichte und Massnahmenpläne sowie auf bestehende kantonale Rechtsetzung ab.

Der zweite Teil widmet sich den Verfahren und der Technik kantonaler Rechtsetzung. Dabei wird insbesondere auf die Erfahrungen jener Kantone zurückgegriffen, die bisher eine relativ breit anwendbare Gesetzgebung über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erlassen haben oder in denen ein solches Verfahren gegenwärtig läuft. Daraus werden verschiedene Besonderheiten und Herausforderungen deutlich, die bei einer behindertenrechtlichen Gesetzgebung beachtet werden sollten.

Im dritten Teil wird in Sinne eines möglichen Vorschlages ein Mustergesetz formuliert und in seinem Inhalt kurz kommentiert. Dieses soll als Inspiration dafür dienen, wie eine kantonale Rechtsetzung ausgestaltet werden könnte.

Der vierte Teil wendet sich der UNO-BRK zu. In ihm werden deren Bestimmungen für die Handlungsfelder der Kantone kurz inhaltlich kommentiert. Diese Kommentierung ist nicht umfassend, sondern beschränkt sich auf jene Fragestellungen, mit denen sich die Kantone bei der behindertenrechtlichen Gesetzgebung konfrontiert sehen.

Die beiden Autorinnen und der Autor haben den vorliegenden Leitfaden gemeinsam verfasst und zeichnen gleichermaßen für die darin gemachten Aussagen verantwortlich. Dank gebührt Frau Ramona Gehrig, MLaw, für ihre rechtsvergleichenden Untersuchungen zu den Anforderungen an Anlaufstellen und Monitoring-Mechanismen nach Art. 33 UNO-BRK.

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) hat die Erarbeitung des Leitfadens mit erheblichen finanziellen Mitteln unterstützt. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) war für Rückmeldungen von Seiten der Kantone auf eine fortgeschrittene Version des Manuskripts besorgt. Dafür gebührt den Beteiligten grosser Dank. Für den Inhalt des vorliegenden Buches sind aber ausschliesslich die beiden Autorinnen und der Autor verantwortlich.

Die Hinweise auf Internet-Seiten wurden Ende 2021 auf ihre Aktualität hin überprüft. Seitherige Änderungen können dazu führen, dass sie inhaltlich nicht mehr richtig sind oder ins Leere laufen.

Basel, 20. Januar 2022

Markus Schefer

Céline Martin

Caroline Hess-Klein

INHALTSÜBERSICHT

Vorwort	III
Übersicht und Ziele des Leitfadens	1
1. Teil: Rechtlicher Rahmen und Handlungsfelder kantonalen Rechtsetzung	5
I. Regelungskompetenzen und -verpflichtungen der Kantone	5
II. Handlungsfelder kantonalen Gesetzgebung	11
2. Teil: Verfahren und Technik kantonalen Rechtsetzung	137
I. Modelle der kantonalen Rechtsetzung	137
II. Besonderheiten des Gesetzgebungsverfahrens und Erfahrungen aus den Kantonen	150
III. Modell eines Gesetzgebungsverfahrens im Kanton	165
3. Teil: Mustergesetz	201
I. Text	201
II. Erläuterungen	208
4. Teil: Kommentar zur UNO-BRK für die Kantone	244
I. Regelungskompetenzen und -verpflichtungen der Kantone	244
II. Handlungsfelder kantonalen Rechtsetzung	269
III. Organisatorische Regelungen	506
Literatur und Materialien	548
Abkürzungsverzeichnis	559
Die Autorinnen und der Autor	563

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	III
Übersicht und Ziele des Leitfadens	1
1. Teil: Rechtlicher Rahmen und Handlungsfelder kantonaler Rechtsetzung.....	5
I. Regelungskompetenzen und -verpflichtungen der Kantone	5
1. Verpflichtung der Kantone zur Rechtsetzung.....	5
a. UNO-Behindertenrechtskonvention	5
b. Bundesverfassung	6
c. Kantonsverfassungen.....	8
2. Der kompetenzrechtliche Rahmen kantonaler Rechtsetzung.....	9
a. Art. 3, 42 und 8 Abs. 4 BV	9
b. Einwirkungen des BehiG auf die Kompetenzwahrnehmung der Kantone	9
II. Handlungsfelder kantonaler Gesetzgebung.....	11
1. Vorbemerkungen	11
a. Zum Verbot der Diskriminierung	11
b. Zum Begriff der „Behinderung“	11
c. Kompetenzrechtliche Fragen	13
d. Zur Auswahl der Handlungsfelder der Kantone	13
e. Zur Auswahl der angegebenen konkreten Massnahmen.....	14
2. Besonderer Schutz von besonders gefährdeten Personen	15
3. Selbstbestimmtes Leben und Wohnen	24
4. Bauten und Anlagen	38
5. Mobilität.....	47
6. Bildung	52
a. Grundschulbildung.....	54
b. Aus- und Weiterbildung	62

7.	Arbeit und Beschäftigung.....	69
a.	Der Kanton als Arbeitgeber	70
b.	Private Arbeitgeber.....	77
8.	Öffentlich angebotene Leistungen	83
9.	Kommunikation und Zugang zu Informationen.....	87
10.	Bürgerrechte und politische Partizipation	96
a.	Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit.....	96
b.	Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben.....	98
11.	Kultur, Erholung, Freizeit und Sport	103
a.	Kultur	103
b.	Sport	108
c.	Tourismus.....	110
12.	Recht auf Gesundheit.....	111
13.	Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz	119
14.	Sicherheit in Notsituationen (Information, Warnung, Alarmierung)...	123
15.	Sicherheit, Freiheitsentziehung und Schutz gegen Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch.....	125
a.	Polizei.....	126
b.	Freiheitsentzug.....	127
c.	Schutz gegen Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch	131
16.	Organisatorische Regelungen	134
a.	Staatliche Anlaufstellen nach Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK.....	135
b.	Mechanismen zur Überwachung nach Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK....	135
2. Teil:	Verfahren und Technik kantonaler Rechtsetzung	137
I.	Modelle der kantonalen Rechtsetzung.....	137
1.	Grundsatzentscheid 1: Behindertenspezifisches oder allgemeines Anti-Diskriminierungsgesetz?.....	140
2.	Grundsatzentscheid 2: Einräumung von Rechtsansprüchen?.....	142

3.	Modell „Einheitsgesetz“	143
a.	Vor- und Nachteile / Problemstellungen	144
b.	Beispiele	145
4.	Modell „Grundsatzgesetz“	146
a.	Vor- und Nachteile / Problemstellungen	147
b.	Verhältnis Grundsatzgesetz – Spezialgesetze	148
5.	Modell „Spezialgesetzgebung“	149
II.	Besonderheiten des Gesetzgebungsverfahrens und Erfahrungen aus den Kantonen	150
1.	Querschnittscharakter von Behindertenrechtsgesetzen	150
2.	Erfahrungen aus kantonalen Gesetzgebungsverfahren	151
a.	Kanton Freiburg	151
b.	Kanton Basel-Stadt	154
c.	Kanton Basel-Landschaft	157
d.	Kanton Neuenburg	159
e.	Kanton Wallis	161
f.	Kanton Zürich	162
III.	Modell eines Gesetzgebungsverfahrens im Kanton	165
1.	Übersicht: Vier Phasen des Gesetzgebungsprozesses	165
a.	Phase 1: Vorprojekt	166
b.	Phase 2: Initialisierung	167
c.	Phase 3: Konzept	168
d.	Phase 4: Realisierung	169
2.	Besondere Fragestellungen	169
a.	Allgemein: Regierungsrätliche Beschlussfassung und Entscheid von Grundsatzfragen	170
i.	Begleitung durch Regierungsrat	170
ii.	Fällung von Grundsatzentscheiden	171
b.	Bemerkungen zur Projektleitung	171

c.	Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen (Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK)	172
i.	Aktiver Einbezug	172
ii.	Funktionen des Einbezugs.....	176
iii.	Konkrete Ausgestaltung der Mitwirkung.....	177
(1)	Kreis der Mitwirkenden.....	177
(2)	Zugänglichkeit	178
(3)	Form und Zeitpunkt der Mitwirkung.....	181
(4)	Konkretes Vorgehen im Kanton Basel-Landschaft	183
(5)	Konkretes Vorgehen im Kanton Zürich.....	183
d.	Einbezug der Gemeinden.....	184
i.	Gemeindeautonomie.....	184
ii.	Einbezug der Gemeinden in die Rechtsetzung von Bund und Kantonen.....	186
iii.	Konkretes Vorgehen im Kanton Basel-Landschaft.....	189
e.	Rechtsanalyse: Prüfung des kantonalen Rechts.....	191
f.	Umsetzungsanalyse: Auftaktveranstaltung und Standortgespräche	195
i.	Durchführen einer Auftaktveranstaltung	195
ii.	Durchführung von Standortgesprächen.....	196
(1)	Form, Zweck und Inhalt	196
(2)	Allgemeiner Interviewfragebogen für die Standort- gespräche	197
g.	Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen.....	198
h.	Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs	199
3. Teil:	Mustergesetz	201
I.	Text.....	201
1.	Allgemeine Bestimmungen.....	201
§ 1	Zweck.....	201
§ 2	Gegenstand und Verhältnis zur Spezialgesetzgebung	201

§ 3	Geltungsbereich.....	201
§ 4	Begriffe	202
2.	Materielle Grundsätze	202
§ 5	Benachteiligungsverbot und angemessene Vorkehren	202
§ 6	Fördermassnahmen	203
§ 7	Zugänglichkeit und Kommunikation	203
§ 8	Verhältnismässigkeit	203
3.	Rechtsansprüche und Verfahren	204
§ 9	Rechtsansprüche.....	204
§ 10	Beweislast.....	205
§ 11	Kosten	205
§ 12	Klage- und Beschwerderecht von Behinderten- organisationen.....	205
§ 13	Rechtsweg.....	205
4.	Vollzug	205
§ 14	Vollzugsziele	205
§ 15	Massnahmenpläne.....	206
§ 16	Organisation und Stellung der Fachstelle.....	206
§ 17	Aufgaben der Fachstelle	206
§ 18	Empfehlungen und Weisungen.....	207
§ 19	Orientierung der Fachstelle	207
5.	Ausführungs- und Schlussbestimmungen	208
§ 20	Ausführungsbestimmungen	208
§ 21	Schlussbestimmungen	208
II.	Erläuterungen.....	208
1.	Allgemeine Bestimmungen.....	208
a.	Zweck	209
b.	Gegenstand.....	211
c.	Geltungsbereich	212

d.	Begriffe	213
i.	Behinderung	214
iii.	Benachteiligung	214
ii.	Inklusion	214
2.	Kurzer Überblick über die materiellen Grundsätze	218
a.	Benachteiligungsverbot und angemessene Vorkehrungen	218
i.	Schutz vor Diskriminierung und Benachteiligung	218
ii.	Positive Massnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen	219
b.	Fördermassnahmen	221
c.	Zugänglichkeit und Kommunikation	223
d.	Verhältnismässigkeit	225
3.	Rechtsansprüche	227
4.	Spezifische Vorkehrungen in Verfahren der Rechtsanwendung	229
a.	Verbandsklage- und -beschwerderecht	230
b.	Beweislasterleichterungen	233
c.	Kostenbefreiungen	234
d.	Mündliche Eröffnung von Verfügungen und Urteilen und weitere Verfahrensanpassungen	236
5.	Vollzug	238
a.	Vollzugsziele und Massnahmenpläne	238
b.	Anlaufstelle	240
c.	Monitoring	242
4. Teil:	Kommentar zur UNO-BRK für die Kantone	244
I.	Regelungskompetenzen und -verpflichtungen der Kantone	244
1.	Verpflichtung der Kantone zur Rechtsetzung	244
a.	UNO-Behindertenrechtskonvention	244
i.	Rechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der UNO-BRK	244
ii.	Unterschiedliche Verpflichtungsarten	245

(1) Unterlassungspflichten	245
(2) Schutz- und Gewährleistungspflichten	246
(3) Unmittelbare und progressive Verwirklichungspflichten	248
iii. Pflicht zur Gesetzgebung.....	254
b. Art. 8 Abs. 4 BV	257
i. Tragweite	258
ii. Adressaten	259
iii. BehiG.....	261
c. Kantonsverfassungen.....	262
2. Der kompetenzrechtliche Rahmen kantonalen Rechtsetzung.....	265
a. Art. 3, 42 und 8 Abs. 4 BV	265
b. Einwirkungen des BehiG auf die Kompetenzwahrnehmung der Kantone	267
II. Handlungsfelder kantonalen Rechtsetzung	269
1. Vorbemerkungen	269
2. Allgemeine materielle Anforderungen an die kantonale Rechtsetzung.....	270
a. UNO-BRK.....	270
i. Grundsätze der Konvention	270
ii. Materielle Kernbereiche.....	272
(1) Diskriminierungsverbot	272
(2) Versagung angemessener Vorkehrungen im Besonderen...274	
(3) Kernbereiche des Rechts auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gesellschaft..277	
iii. Begriff der Behinderung.....	278
(1) „Paradigmenwechsel“	278
(2) Begriff der Behinderung	282
iv. Vielfalt von Behinderungen	286
(1) Besonders schutzbedürftige Personen und Mehrfachdiskriminierungen	287
(2) Frauen mit Behinderungen.....	289

(3) Kinder mit Behinderungen	292
(4) Menschen mit Behinderungen in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren	295
(5) Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen	296
b. Art. 8 Abs. 2 BV	298
i. Diskriminierungsverbot	298
ii. Schutz- und Fördermassnahmen	299
c. Kantonsverfassungen	300
i. Spezifische Diskriminierungsverbote	300
ii. Aufträge zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen	301
iii. Grundrechts- und Sozialziele sowie Integrationsartikel	301
iv. Zugänglichkeit	303
v. Themenspezifische Bestimmungen	304
(1) Sprache und Informationen	304
(2) Bildung	304
(3) Gesundheitswesen	305
3. Selbstbestimmtes Leben und Wohnen	306
a. Rechtliche Verpflichtungen	307
i. UNO-BRK	307
(1) Bedeutung	307
(2) Schutzdimension	308
(3) Persönlicher Schutzbereich	308
(4) Zentraler Schutzgehalt	308
(5) Eingriffsverbot	309
(6) Gewährleistungspflicht	309
(7) Schutz vor Freiheitsentzug	310
(8) De-Institutionalisierung	311
(9) Gesellschaftliche Dimension	313

(10) Direkte Anspruchsbegründung	313
(11) Progressive Verwirklichungspflicht	314
ii. Bundesverfassung	315
b. Wirtschaftliche Tragbarkeit einer Wohnung.....	318
c. Wohnen mit ambulanter Unterstützung.....	320
i. Zugang zu gemeindenahen Unterstützungsdiensten und Dienstleistungen und Einrichtungen für die Öffentlichkeit (Art. 19 lit. b und c UNO-BRK)	320
ii. Persönliche Assistenz.....	322
d. Leben in Institutionen	326
e. Subjektfinanzierung	329
i. Objektfinanzierung.....	330
ii. Mischform: Subjektorientierte Objektfinanzierung	330
iii. Subjektfinanzierung.....	331
f. Wohnen im Alter	334
i. Behinderung und Alter	334
ii. Konzepte in den Kantonen	336
iii. Der Rahmen des Sozialversicherungsrechts	337
4. Bauten und Anlagen	338
a. Grundsätze und Kompetenzen	338
i. Anwendbarkeit des BehiG im kantonalen Kompetenz- bereich	338
ii. Durch das BehiG erfasste Bauten und Anlagen	339
b. Rechtliche Verpflichtungen.....	340
i. UNO-BRK.....	340
ii. BehiG und kantonales Recht.....	343
(1) Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen	343
(2) Wohngebäude	344
(3) Bauten mit Arbeitsplätzen.....	346
(4) Verhältnismässigkeit.....	348

iii.	Rechtsansprüche und ihre Geltendmachung	349
(1)	Anknüpfung an das Baubewilligungsverfahren.....	349
(2)	Geltendmachung der Rechtsansprüche.....	352
5.	Mobilität.....	353
a.	Rechtliche Verpflichtungen.....	353
i.	UNO-BRK.....	353
ii.	Bundesverfassung und BehiG.....	356
b.	Kompetenzen	359
6.	Bildung	364
a.	Einleitung	364
b.	Kompetenzverteilung.....	365
c.	Anforderungen der UNO-BRK.....	366
d.	Rechtliche Verpflichtungen: Grundschule.....	371
i.	Integrative Sonderschulung.....	371
ii.	Angemessene Vorkehren, individuelle Unterstützung und Nachteilsausgleich.....	373
iii.	Sonderpädagogik-Konkordat.....	376
iv.	Kommunikationstechniken (Art. 24 Abs. 3 UNO-BRK)	378
v.	Lehrkräfte (Art. 24 Abs. 4 UNO-BRK).....	379
vi.	Vorschulbereich.....	380
e.	Rechtliche Verpflichtungen: Aus- und Weiterbildung	382
i.	Kompetenzen.....	382
ii.	Inklusion in der Aus- und Weiterbildung	383
iii.	Nachteilsausgleich in der Berufsbildung.....	385
iv.	Nachteilsausgleich an Mittel- und Hochschulen	389
v.	Private Bildungsdienstleister.....	392
7.	Arbeit und Beschäftigung.....	392
a.	Rechtliche Verpflichtungen der UNO-BRK.....	396
b.	Kompetenzen	404
c.	Der Kanton als Arbeitgeber	406

d.	Private Arbeitgeber: Schutzpflichten des Staates	408
e.	Ausgewählte kantonale Gesetze und Projekte.....	412
8.	Öffentlich angebotene Leistungen	415
a.	Rechtliche Verpflichtungen der UNO-BRK	415
b.	Leistungen des Gemeinwesens.....	418
c.	Leistungen Privater.....	419
9.	Kommunikation und Zugang zu Informationen.....	423
a.	Übersicht über die Verpflichtungen der UNO-BRK.....	424
b.	Bestimmungen zur barrierefreien Kommunikation im Bundesrecht.....	427
c.	Anforderungen der UNO-BRK an barrierefreie Kommunikation mit dem Staat.....	430
d.	Anforderungen der UNO-BRK an barrierefreie Kommunikation unter Privaten	433
e.	Bildung.....	435
10.	Bürgerrechte und politische Partizipation	436
a.	Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit.....	436
i.	Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit	437
ii.	Bürgerrecht.....	441
b.	Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben.....	444
i.	Übersicht.....	444
ii.	Stimm- und Wahlrecht.....	446
iii.	Angemessene Vorkehren	450
iv.	Freie und geheime Willensäußerung.....	452
v.	E-Voting und E-Collecting	453
11.	Kultur, Erholung, Freizeit und Sport	455
a.	Übersicht.....	455
b.	Kompetenzen	456
c.	Kultur	457
i.	Passive Teilnahme am Kulturleben	458
ii.	Aktive Teilnahme am Kulturleben	460

iii. Schutz der kulturellen und sprachlichen Identität	461
iv. Urheberrecht	464
d. Erholung, Freizeit, Tourismus und Sport.....	465
12. Recht auf Gesundheit.....	468
a. Rechtliche Verpflichtungen der UNO-BRK.....	468
i. Überblick.....	468
ii. Grundsatz der freien und informierten Einwilligung	472
iii. Zugänglichkeit.....	474
iv. Aktuelle Vorschläge im Bereich psychische Gesundheit.....	475
b. Kompetenzen	478
13. Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz	481
a. Rechtliche Verpflichtungen der UNO-BRK.....	481
b. Kompetenzen	484
c. Sozialhilfe	486
i. Zwecke	486
ii. Handlungsbedarf in kantonalen Recht	487
14. Sicherheit in Notsituationen (Information, Warnung, Alarmierung)...	488
a. Rechtliche Verpflichtungen der UNO-BRK.....	488
b. Kompetenzen	491
15. Sicherheit, Freiheitsentziehung und Schutz gegen Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch.....	492
a. Rechtliche Verpflichtungen der UNO-BRK.....	493
i. Freiheit und Sicherheit der Person	493
ii. Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe	496
iii. Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch.....	497
iv. Achtung der Privatsphäre.....	502
b. Freiheitsentzug.....	502
c. Fürsorgerische Unterbringung.....	504

III. Organisatorische Regelungen.....	506
1. Staatliche Anlaufstellen nach Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK.....	506
a. Aufgaben	508
i. Umsetzung des Rechts	508
ii. Koordination.....	509
(1) Erforderlichkeit der Koordination.....	509
(2) Konzept des UNO-Menschenrechtsrates.....	510
(3) Koordination im Kanton.....	511
(4) Koordination Bund – Kantone und interkantonale Koordination	511
b. Organisation und Verfahren	515
c. Varianten möglicher Ausgestaltung in den Kantonen	516
i. Modell des UNO-Menschenrechtsrats: Zwei-Säulen-Modell ..	516
ii. Rechtsvergleich mit Deutschland und Österreich	517
(1) Deutschland.....	517
(2) Österreich	519
iii. Kantonale Fachstelle gemäss Behindertenrechtegesetz Basel-Stadt.....	521
iv. Büro für die Rechte von Menschen mit Behinderungen des Kantons Wallis	523
v. Koordinationsstelle Behindertenrechte des Kantons Zürich ...	524
vi. Inklusionsbeauftragter, Inklusionskommission und Beschwerdekommision gemäss Entwurf Inklusionsgesetz Neuenburg.....	524
vii. Préposé cantonal gemäss Entwurf Kanton GE (PL 12311).....	526
viii. Behindertenbegleitdienst.....	527
ix. Kantonale Ombudsstelle	527
x. Weitere ausgewählte Beispiele	528
2. Mechanismen zur Überwachung nach Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK	529
a. Aufgaben	529
b. Organisation und Verfahren	531

i.	Anforderungen der Konvention.....	532
ii.	Daten- und Informationssammlung.....	533
iii.	Evaluation und Rückmeldung	535
iv.	Einbezug der Zivilgesellschaft	537
c.	Varianten möglicher Ausgestaltung in den Kantonen	538
i.	Rechtsvergleich mit Deutschland und Österreich	540
(1)	Deutschland.....	540
(2)	Österreich.....	541
ii.	Verwaltungsinternes Monitoring am Beispiel des Kantons St. Gallen.....	542
iii.	Kantonales, unabhängiges Monitoring	544
iv.	Monitoring durch den Bund.....	546
	Literatur und Materialien	548
1.	Literatur.....	548
a.	Schweiz und Europa.....	548
b.	UNO-BRK	550
2.	Berichte und Studien.....	551
a.	Bund	551
b.	Kantone	554
c.	UNO.....	556
3.	General Comments CRPD	558
	Abkürzungsverzeichnis	559
	Die Autorinnen und der Autor	563

ÜBERSICHT UND ZIELE DES LEITFADENS

Der vorliegende Leitfaden möchte die Kantone und Gemeinden in ihren Bemühungen zur Umsetzung des UNO-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK) unterstützen. Er ist auf die praktisch auftretenden Problemstellungen ausgerichtet. Angesichts der grossen Vielfalt der jeweiligen kantonalen Ordnungen beschränkt er sich auf typische Fragestellungen. In inhaltlicher Hinsicht folgt er dem heutigen Stand von Wissenschaft und Rechtspraxis, vertieft diese aber nicht weiter.

In formaler Hinsicht ist er in vier Teile aufgeteilt: Der erste Teil setzt den völker- und bundesrechtlichen Rahmen und bezeichnet die Handlungsfelder der kantonalen Gesetzgebung zur Umsetzung der Verpflichtungen des Behindertengleichstellungsrechts, der zweite Teil beschreibt die Modelle, Verfahren und Techniken der kantonalen Rechtsetzung, der dritte Teil enthält ein Mustergesetz mit Erläuterungen, der vierte Teil schliesslich führt für die Zwecke der Kantone praxisorientiert die Anforderungen der UNO-BRK und der Bundesverfassung aus.

Art. 8 Abs. 2 BV verbietet, Menschen wegen ihrer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung zu diskriminieren. Dieses direkt anwendbare Grundrecht wird in Art. 8 Abs. 4 BV um einen Gesetzgebungsauftrag ergänzt. Dieser verpflichtet seit dem 1. Januar 2000 die Gesetzgeber von Bund und Kantonen, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu erlassen. Einige Kantonsverfassungen enthalten zum Teil analoge und vereinzelt weitergehende Grundrechtsgarantien und Gesetzgebungsaufträge.

Diese Individualrechte und Gesetzgebungsaufträge wurden mit der Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2014 in vielfältiger Weise inhaltlich konkretisiert und auf völkerrechtliche Ebene erstreckt. Die UNO-BRK bezweckt, die anerkannten Grund- und Menschenrechte vollumfänglich auch den Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Sie formuliert die entsprechenden menschenrechtlichen Ansprüche und die Anforderungen zu ihrer Umsetzung und Spezifizierung in detaillierter Art und Weise. Sie verpflichtet die Staaten zudem ausdrücklich, u.a. ihre Gesetzgebung anzupassen und wo nötig zu ergänzen und die Rechte von Menschen mit Behinderungen bei allen politischen Konzepten und Programmen und bei allem staatlichem Handeln zu verwirklichen.

Heute, zwanzig Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung und acht Jahre nach der Ratifikation der UNO-BRK, fehlen sowohl auf Bundesebene als auch in den Kantonen umfassende und kohärente Politiken der Umsetzung in allen Lebens- und Sachbereichen. Der Bundesrat hat mit dem Bericht „Behindertenpolitik“ aus dem Jahr 2018 für einige Bereiche eine Umsetzungspolitik formuliert. In den Kantonen erscheint die Situation höchst vielfältig. Während einige wenige recht weit fortgeschritten sind, stehen andere erst am Anfang. Insgesamt lässt sich feststellen, dass das geltende Behindertengleichstellungsrecht in vielen Bereichen nur mangelhaft umgesetzt wird, sowohl auf der Ebene des Bundes als auch in den Kantonen.

Der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat am 25. März 2022 seine Abschliessenden Bemerkungen (Concluding Observations) zur Schweiz verabschiedet¹. Darin weist er auf Probleme und Mängel hin, benennt Kritikpunkte und formuliert Empfehlungen.

Der BRK-Ausschuss unterstreicht die Bedeutung besonders zentraler Empfehlungen. Er hebt insbesondere die Dringlichkeit der Empfehlungen zu Art. 5 (Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung), Art. 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht) und Art. 19 (Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft) der Konvention hervor². Zudem zeigt sich der BRK-Ausschuss besorgt über die ungenügende Harmonisierung der Gesetzgebungen und der Rahmenbedingungen mit den Anforderungen der Konvention sowie über das Fehlen einer Gesamtstrategie zur Umsetzung der UNO-BRK in der Schweiz³. Er empfiehlt der Schweiz, ihre gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen entsprechend zu harmonisieren, das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung umzusetzen, eine Strategie und einen Aktionsplan auszuarbeiten, um die Konvention auf allen föderalen Ebenen und in allen Sach- und Lebens-

¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations on the initial report of Switzerland (2022), UN Doc CRPD/C/CHE/CO/1, abrufbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRPD/Shared%20Documents/CHE/CRPD_C_CHE_CO_1_48261_E.docx.

² Concluding Observations Switzerland, Rz. 65.

³ Concluding Observations Switzerland, Rz. 7 (a) und (c).

bereichen umzusetzen und die Koordination und Kooperation zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu intensivieren⁴.

Die Kantone sind jedoch nicht untätig geblieben. Sie haben in verschiedenen Sach- und Lebensbereichen rechtliche Bestimmungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erlassen. Die Auswahl dieser Bereiche folgt jedoch nur sehr beschränkt einer bewussten Priorisierung und erscheint oft etwas zufällig.

In den Kantonen wird das Rechtsetzungs- und Vollzugsdefizit zunehmend erkannt. Es ist ein wachsendes Problembewusstsein und die Erkenntnis feststellbar, dass die in der Bundesverfassung und der UNO-BRK verankerten Rechte von Menschen mit Behinderungen noch nicht vollständig verwirklicht sind und sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene noch Handlungsbedarf besteht. Verschiedene Kantone haben bisher Arbeiten zum Thema aufgenommen oder durchgeführt. Dabei haben sie unterschiedliche Vorgehensweisen gewählt, um die rechtlichen Verpflichtungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen umzusetzen. So hat der Kanton *Basel-Stadt* im Herbst 2019 ein kantonales Behindertenrechtegesetz verabschiedet, und der Nachbarkanton *Basel-Landschaft* hat einen entsprechenden Gesetzesentwurf zuhanden des Landrates vorbereitet. Der Kanton *Wallis* hat mit einer Teilrevision das Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen an die Anforderungen von UNO-BRK und BV angepasst. Der Kanton *Neuenburg* hat ein kantonales Inklusionsgesetz erlassen. In den Kantonen *Genf*, *Jura* und *Waadt* sind parlamentarische Initiativen für Behindertenrechtegesetze eingereicht worden. Im Kanton *Zürich* laufen gegenwärtig Arbeiten zur Formulierung eines konkreten, terminierten und überprüfaren Entwicklungs- und Massnahmenplans zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und Umsetzung der UNO-BRK, und verschiedene andere Kantone sind bestrebt, Änderungen der Gesetzgebung vorzunehmen.

Der vorliegende Leitfaden versucht, die bisherigen Erfahrungen in den Kantonen bei der Umsetzung der Bundesverfassung und der UNO-BRK aufzunehmen und jenen Behörden und weiteren Beteiligten zugänglich zu machen, die sich mit entsprechenden Aufgaben konfrontiert sehen. Der unmittelbarste Zugang zu den gesetzgeberischen Prozessen bestand in den beiden Basler Kantonen und dem Wallis, wo die Universi-

⁴ Concluding Observations Switzerland, Rz. 8 (a) und (c).

tät Basel sehr eng an den Vorbereitungen der Gesetzgebung beteiligt war und zum Teil noch ist. Darüber hinaus wurden in 16 Kantonen intensive Gespräche mit zahlreichen Verwaltungsträgern und Betroffenen geführt. Deren Erfahrungen wurden systematisch erfasst und flossen in die Erarbeitung des vorliegenden Leitfadens ein. Daraus konnten verschiedene Methoden, Varianten und mögliche Vorgehensweisen zur gesetzgeberischen Umsetzung der Bundesverfassung und der UNO-BRK herausgeschält werden.

Der vorliegende Leitfaden soll die Handlungsmöglichkeiten und Handlungsfelder der Verantwortlichen in den Kantonen und Gemeinden aufzeigen und sie bei der Umsetzung der behindertenrechtlichen Verpflichtungen unterstützen. Dazu enthält er:

- Informationen über die rechtlichen Grundlagen des Behindertengleichstellungsrechts, die kantonalen Kompetenzen und die Gestaltungsspielräume;
- Informationen über die Rechtspflichten in den relevanten Lebens- und Sachbereichen und über die Handlungsfelder und Gestaltungsspielräume kantonalen Gesetzgebung;
- Hinweise zur Ermittlung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs in den Kantonen durch Überprüfung und Analyse der bestehenden Gesetzgebung und von bereits praktizierten Massnahmen;
- Informationen über verschiedene Modelle der kantonalen Rechtsetzung im Bereich des Behindertengleichstellungsrechts und die primären, damit verbundenen spezifischen Problemstellungen;
- Empfehlungen zur Ausarbeitung einer kantonalen Gesetzgebung zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen;
- Informationen über die Besonderheiten des Verfahrens, in welchem eine entsprechende Gesetzgebung erarbeitet wird und über die Gestaltung des Gesetzgebungsprozesses;
- Vorschläge zur Schaffung von Umsetzungs- und Koordinationsstrukturen in den Kantonen und für die Zuweisung von Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung, sowie zur unabhängigen und regelmässigen Überprüfung der Fortschritte;
- Erläuterungen zur Verpflichtung der UNO-BRK, Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen beim Erlass und der Umsetzung der behindertenrechtlichen Gesetzgebung einzubeziehen.

1. TEIL: RECHTLICHER RAHMEN UND HANDLUNGSFELDER KANTONALER RECHTSETZUNG

I. REGELUNGSKOMPETENZEN UND -VERPFLICHTUNGEN DER KANTONE

1. VERPFLICHTUNG DER KANTONE ZUR RECHTSETZUNG

a. UNO-Behindertenrechtskonvention

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK) wurde am 13. Dezember 2006 abgeschlossen und ist in der Schweiz am 15. Mai 2014 in Kraft getreten. Zweck des Übereinkommens ist gemäss Art. 1 UNO-BRK, „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern“.

Die UNO-BRK garantiert neben den klassischen Grund- und Menschenrechten auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und formuliert die entsprechenden menschenrechtlichen Ansprüche und die Anforderungen zu ihrer Umsetzung und Spezifizierung in detaillierter Art und Weise. Sie verpflichtet die Staaten in Art. 4 Abs. 1 UNO-BRK ausdrücklich, „die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderung ohne jede Diskriminierung ... zu gewährleisten und zu fördern“. Diese Pflicht auferlegt die Konvention allen rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organen des Staates; sie gilt „ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats“ (Art. 4 Abs. 5 UNO-BRK), d.h. nicht nur für den Bund, sondern auch für die Kantone und Gemeinden. Auch sie sind im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Umsetzung verpflichtet⁵.

Art. 4 Abs. 1 UNO-BRK verankert die allgemeine Verpflichtung der Vertragsstaaten, „die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit

⁵ Siehe dazu ausführlich WYTTENBACH, S. 84ff., 306.

Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern“, in den einzelnen Literae wie folgt⁶:

- Verpflichtung, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zur Umsetzung der Rechte der Konvention zu treffen (lit. a);
- Verpflichtung, bestehende Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu ändern oder aufzuheben, sollten sie eine direkte oder indirekte Diskriminierung aufgrund einer Behinderung enthalten (lit. b);
- Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in allen bestehenden und künftigen politischen Konzepten und Programmen (lit. c);
- Unterlassen von Handlungen oder Praktiken, die mit der UNO-BRK unvereinbar sind und Verpflichtung zum Handeln der staatlichen Behörden im Einklang mit der Konvention (lit. d);
- Ergreifen aller geeigneten Massnahmen zur Beseitigung von Diskriminierungen durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen (Schutzpflichten) (lit. e).

Art. 4 Abs. 1 lit. f – i UNO-BRK enthalten weitere, vorwiegend programmatische Verpflichtungen über universelles Design, Förderung und Entwicklung neuer Technologien und anderer Hilfsmittel, Zurverfügungstellung zugänglicher Informationen darüber sowie über die Schulung von Fachkräften zu Fragen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen betreffen.

b. Bundesverfassung

Gemäss Art. 8 Abs. 4 BV sieht das Gesetz Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vor⁷. Der verfassungsrechtliche Gesetzgebungsauftrag zielt darauf ab, die programmatische Schicht des Diskriminierungsverbots zu verwirklichen, indem etwa strukturelle und institutionelle Barrieren abgebaut werden. Dadurch sollen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft beseitigt und ein möglichst hohes Mass an Chancengleichheit erreicht werden.

⁶ Siehe zu den Verpflichtungen der UNO-BRK ausführlich unten S. 244ff.

⁷ Siehe zu den Verpflichtungen der Bundesverfassung ausführlich unten S. 257ff.

Art. 8 Abs. 4 BV auferlegt dem Gesetzgeber sowohl Schutz- und Gewährleistungspflichten⁸ gegenüber Menschen mit Behinderungen als auch die Pflicht, Fördermassnahmen zu ergreifen⁹. Das einfache Recht muss diese Verpflichtung sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber Privaten umsetzen¹⁰. Dabei sollen nicht nur *rechtliche* Benachteiligungen, sondern auch *tatsächliche* Benachteiligungen beseitigt werden¹¹.

Der verfassungsrechtliche Gesetzgebungsauftrag muss in sämtlichen Lebens- und Sachbereichen, in denen Menschen mit Behinderungen benachteiligt werden, auch durch aktive, positive Massnahmen umgesetzt werden¹². Der allgemeine Gleichheitssatz steht solchen Massnahmen grundsätzlich nicht entgegen, auch wenn damit direkt oder indirekt gewisse Nachteile für andere Mitglieder der Gesellschaft verbunden sein können¹³. Entsprechende Benachteiligungen sind am Massstab von Art. 8 Abs. 1 BV zu messen.

Art. 8 Abs. 4 BV schafft keine neuen Bundeskompetenzen¹⁴. Der Gesetzgebungsauftrag richtet sich an Bund, Kantone und Gemeinden, welche je in ihrem Zuständigkeitsbereich verpflichtet sind, entsprechende Massnahmen zu ergreifen¹⁵. Der Gesetzgeber verfügt dabei – innerhalb des verfassungs- und völkerrechtlichen Rahmens – über einen grossen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum bei der Wahl der Massnahmen¹⁶.

⁸ BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 135, S. 252.

⁹ WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 130, S. 223; BGE 131 V 9 E3.5.1.2 S. 16.

¹⁰ Siehe etwa Art. 6 BehiG betr. Diskriminierungen durch private Dienstleistungsanbieter. Konflikte mit entgegenstehenden Grundrechten Dritter sind im Sinne der praktischen Konkordanz zu lösen, wobei im Rahmen der Interessenabwägung die Schutzgehalte aus Art. 8 Abs. 2 BV nur mit einer besonders tragfähigen Begründung relativiert werden dürfen, BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 143, S. 255.

¹¹ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 34; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 129, S. 222; BGE 142 V 523 E4.2 S. 530; BGE 141 I 9 E3.1 S. 12; BGE 139 II 289 E2.2.1 S. 293.

¹² BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 142, S. 254f.

¹³ Botschaft BehiG, S. 1817.

¹⁴ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 8, Rz. 36, S. 164; MARTENET, in: CR Cst., Art. 8, Rz. 134, S. 346.

¹⁵ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 8, Rz. 36, S. 164; BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 140, S. 254; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 30; TSCHANNEN/ELSER, Dienstleistungen, S. 52; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 127, S. 222.

¹⁶ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 8, Rz. 37, S. 164; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 130, S. 223.

c. Kantonsverfassungen

Die meisten Kantonsverfassungen kennen ausdrückliche Diskriminierungsverbote oder spezifische Bestimmungen in einzelnen Sachbereichen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen¹⁷. Nur eine Minderheit der Kantonsverfassungen verankert aber spezifische Gesetzgebungsaufträge im Bereich des Behindertengleichstellungsrechts¹⁸; trotzdem bleiben sie an den Gesetzgebungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV gebunden.

Der grundrechtliche Schutz ist in den Kantonsverfassungen von Basel-Stadt und Genf besonders ausgedehnt: Sie verankern in § 8 Abs. 3 KV BS und Art. 16 Abs. 1 KV GE eine direkte Wirkung unter Privatpersonen: Für Menschen mit Behinderungen sind der Zugang zu Bauten und Anlagen sowie die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, gewährleistet¹⁹. Der individualrechtliche Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Leistungen für Menschen mit Behinderungen aus Art. 11 Abs. 4 KV ZH seinerseits richtet sich nur gegen staatliche Stellen, nicht Private²⁰.

¹⁷ Siehe die ausführliche Übersicht über die behindertenrechtlichen Bestimmungen der Kantonsverfassungen unten S. 262ff.

¹⁸ Siehe Art. 9 Abs. 3 KV FR, wonach Staat und Gemeinden Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen und zur Förderung ihrer Unabhängigkeit sowie ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration vorsehen müssen, sowie Art. 11 Abs. 3 KV SH, wonach Kanton und Gemeinden Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vorsehen müssen.

¹⁹ Zu § 8 Abs. 3 KV BS SCHEFER/ZIEGLER, in: Handbuch BS, S. 100ff.; zu Art. 16 Abs. 1 KV GE MICHEL HOTTELIER/THIERRY TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, in: SJ 2014 II, S. 362; JEAN-CLAUDE PERROUD/NINA CAPEL/NATHANAËL PÉTERMANN, L'égalité des personnes handicapées en matière de construction, in: François Bellanger/Thierry Tanquerel (Hrsg.), L'égalité des personnes handicapées: principes et concrétisation, S. 174f.; THIERRY TANQUEREL, L'égalité des personnes handicapées face aux prestations offertes au public, in: François Bellanger/Thierry Tanquerel (Hrsg.), L'égalité des personnes handicapées: principes et concrétisation, S. 236f. Siehe zur Entstehung der Genfer Bestimmung Rapport sectoriel de la commission 1 de l'Assemblée constituante n° 102 relatif aux droits fondamentaux du 30 avril 2010, S. 14ff., abrufbar unter: https://outil.ge.ch/site/constituante/www.ge.ch/constituante/doc/d41/AC_CoT1_RA_102_Droits-fondamentaux_2010-04-30.pdf.

²⁰ GIOVANNI BIAGGINI, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 11, S. 153f., Rz. 41.

2. DER KOMPETENZRECHTLICHE RAHMEN KANTONALER RECHTSETZUNG²¹

a. Art. 3, 42 und 8 Abs. 4 BV

Art. 3 und 42 BV überlassen den Kantonen diejenigen Kompetenzen, welche nicht dem Bund zugewiesen sind. Dementsprechend haben die Kantone innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs gesetzgeberisch tätig zu werden²², um ihre verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen zu erfüllen²³. Art. 8 Abs. 4 BV enthält dabei eine Verpflichtung zum Handeln (kantonale „Pflichtaufgabe“)²⁴.

Eine detaillierte Aufschlüsselung der in die kantonalen Kompetenzen fallenden Massnahmen zur Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Auftrags zugunsten von Menschen mit Behinderungen findet sich im Kapitel „Handlungsfelder kantonaler Gesetzgebung“²⁵. Die detaillierten kompetenzrechtlichen Fragen zu den einzelnen Lebens- und Sachbereichen werden weiter unten im Kommentar zur UNO-BRK für die Kantone behandelt.

b. Einwirkungen des BehiG auf die Kompetenzwahrnehmung der Kantone

Das BehiG²⁶ konkretisiert auf Bundesebene in einzelnen Sachbereichen den verfassungsrechtlichen Auftrag von Art. 8 Abs. 4 BV²⁷. Die Bestimmungen des BehiG gelten

²¹ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 265ff.

²² WYTENBACH, S. 306 sowie allgemein zur Umsetzungszuständigkeit völkerrechtlicher Abkommen S. 298ff.

²³ Botschaft BehiG, S. 1815f.; BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 8, Rz. 36, S. 164; BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 140, S. 254; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 30; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 127, S. 222; WYTENBACH, S. 317.

²⁴ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 43, Rz. 4, S. 493.

²⁵ Siehe S. 11ff.

²⁶ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) vom 13. Dezember 2002, SR 151.3.

²⁷ BGE 142 V 523 E4.2 S. 530; BGE 139 II 289 E2.2.2 S. 295; BGE 134 I 105 E5 S. 108; so auch der Bundesrat in der Botschaft BehiG, S. 1815. Für TSCHANNEN/ELSER, Dienstleistungen, S. 54, ging der Bund damit an die Grenze des kompetenzrechtlich Zulässigen. Kritisch zur verfassungs-

grundsätzlich nur für den Kompetenzbereich des Bundes. Diejenigen Lebens- und Sachbereiche, welche in die kantonale Zuständigkeit fallen, werden davon grundsätzlich nicht erfasst. Art. 5 Abs. 1 BehiG wiederholt inhaltlich die Verpflichtung von Art. 8 Abs. 4 BV und verpflichtet die Kantone ausdrücklich, Massnahmen zu ergreifen, „um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen“.

Das BehiG greift allerdings verschiedentlich in die kantonale Regelungszuständigkeit ein: Es konkretisiert einige auslegungsbedürftige Begriffe („Behinderung“ und „Benachteiligung“, Art. 2 BehiG)²⁸ und regelt sowohl explizit als auch implizit einzelne Rechtsgebiete, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. Besonders ausgeprägt ist dies im Baurecht²⁹ und – etwas weniger präzise – im Bereich des Grundschulunterrichts der Fall. Das Bundesgericht wendet derartige Bestimmungen des BehiG in den kantonalen (und allenfalls kommunalen) Zuständigkeitsbereichen als „grundsätzliche Regeln und Rahmenbestimmungen“³⁰ – gestützt auf Art. 8 Abs. 2 BV auch gegenüber Kantonen und Privaten – an³¹. Das kantonale Recht vermag diese aus dem BehiG fliessenden minimalen Rechtsansprüche nicht zu verdrängen³². Dementsprechend kommt kantonalen Bestimmungen letztlich nur dort eine eigenständige Bedeutung zu, wo sie über den Minimalstandard des BehiG hinausgehen³³.

rechtlichen Grundlage von Art. 8 Abs. 4 BV zum Erlass des BehiG BIAGGINI, BV Kommentar, Vorbemerkungen zu BV 42-135, Rz. 19, S. 488, welcher die Nennung von Art. 8 Abs. 4 BV im Ingress zum BehiG als einen „klaren Fehlgriff“ bezeichnet; siehe auch die Kritik bei MOLINARI, S. 332ff.

²⁸ Gemäss Botschaft BehiG, S. 1816f. beschränkt sich der Bund dabei auf „Konkretisierungsarbeit“, womit er nach Ansicht des Bundesrates nicht in den Kompetenzbereich der Kantone eingreife. Siehe zu den staatsorganisationsrechtlichen Bedenken WYTTENBACH, S. 318.

²⁹ Das Bundesgericht spricht den Bauvorschriften des BehiG lediglich einen Rahmencharakter zu und verlangt für ihre Anwendung im konkreten Fall kantonalrechtliche materielle Bauvorschriften, BGE 134 II 249 E2.2 S. 251.

³⁰ BGE 134 II 249 E2.2 S. 251; BGE 132 I 82 E2.3.2 S. 85 (deutsche Übersetzung in Pra 2006, S. 875ff.).

³¹ Dies gilt sowohl für öffentlich-rechtliche wie auch für zivilrechtliche Verfahren, siehe SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 44f.

³² Das Bundesgericht wendet dabei die Regelungen des BehiG auch dann an, wenn kantonale Rechtsnormen bestehen, BGE 134 II 249 E2.2 und E3 S. 251ff.

³³ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 43f.

II. HANDLUNGSFELDER KANTONALER GESETZGEBUNG

1. VORBEMERKUNGEN

a. Zum Verbot der Diskriminierung³⁴

Zentrale Bestimmungen der Konvention sind die in Art. 5 UNO-BRK verankerten Garantien der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbots von Menschen aufgrund einer Behinderung³⁵. Art. 2 Abs. 2 UNO-BRK umschreibt den Begriff der Diskriminierung. Der BRK-Ausschuss und die Literatur verstehen Art. 5 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. e UNO-BRK dahingehend, dass darin ein Individualanspruch sowohl gegen Diskriminierungen von Seiten des Staates als auch von Privaten verankert ist³⁶. Erfasst werden sowohl die direkte als auch die indirekte Diskriminierung³⁷ sowie die Diskriminierung durch Assoziierung³⁸.

b. Zum Begriff der „Behinderung“³⁹

Zusätzlich zum Begriff der „Diskriminierung“ ist jener der „Behinderung“ von elementarer Bedeutung für die Tragweite der UNO-BRK. Art. 1 Abs. 2 UNO-BRK umschreibt ihn folgendermassen: „Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können“.

Diese Formulierung macht deutlich, dass damit keine abschliessende Legaldefinition festgelegt, sondern lediglich ein besonders wichtiger Gesichtspunkt beleuchtet wird.

³⁴ Siehe zum Diskriminierungsverbot ausführlich unten S. 272ff.

³⁵ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 7.

³⁶ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 13; CORSI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 5, S. 161; CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 164, 166.

³⁷ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 18 (a) und (b); CORSI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 5, S. 161; CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 163.

³⁸ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 20; EuGH Urteil vom 17.07.2008 – Rs. C-303/06 (Coleman).

³⁹ Siehe zum Begriff der Behinderung und seinem Wandel ausführlich unten S. 278ff.

Diese Offenheit widerspiegelt sich in der Begriffsbeschreibung in lit. e Präambel UNO-BRK, wonach die Staaten zu einem dynamischen Begriff der Behinderung verpflichtet sind; dies aus der Erkenntnis, dass „das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern“. Behinderung ist damit ein dynamisches Konzept, welches im Laufe der Zeit und unter Berücksichtigung des soziokulturellen Kontextes Veränderungen unterworfen ist⁴⁰.

Zentrales Charakteristikum des Behinderungs-Begriffs ist, dass Behinderung als Ergebnis einer Wechselwirkung zwischen individueller Beeinträchtigung einerseits und gesellschaftlichen Barrieren andererseits verstanden wird. Führt diese Wechselwirkung zu einschränkenden Auswirkungen auf elementare Aspekte der Lebensführung, liegt eine Behinderung vor. Je nach gesellschaftlichem Kontext kann daher eine Beeinträchtigung zu einer Behinderung führen, oder auch nicht. Diesem Verständnis folgend erschiene es daher nicht angängig, eine Behinderung lediglich als medizinisch feststellbares Phänomen zu verstehen, ohne Rücksicht auf die Barrieren des gesellschaftlichen Umfelds.

Aus diesem Verständnis wird deutlich, dass nicht nur die Vielfalt an unterschiedlichen Behinderungen gross ist⁴¹, sondern auch die möglichen Diskriminierungen und Benachteiligungen, die entstehen können. Für jede Art von Behinderung müssen die typischen Gefährdungslagen gesondert analysiert werden; eine einseitige Ausrichtung auf die Schutzbedürfnisse einer bestimmten Behinderungsgruppe ist zu vermeiden⁴². Entsprechend unterschiedlich sind die Schutzbedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, je nach Art der Behinderung und gesellschaftlichem Kontext.

Dieses Verständnis des Begriffs der Behinderung ist auch in der bundesgerichtlichen Praxis zum entsprechenden Begriff nach Art. 8 Abs. 2 BV angelegt. Es erscheint angezeigt, den verfassungsrechtlichen Begriff im Lichte der UNO-BRK weiter zu entwickeln. Im Rahmen der Kantonsverfassungen haben sich bisher soweit ersichtlich keine

⁴⁰ DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 1, S. 97.

⁴¹ Lit. i Präambel UNO-BRK weist ausdrücklich auf die „Vielfalt der Menschen mit Behinderungen“ hin.

⁴² SCHEFER/HESS-KLEIN, Gleichstellung, S. 391.

eigenständigen Begrifflichkeiten herausgebildet; entsprechend sind auch sie im hier skizzierten Sinn zu verstehen.

Der Begriff der „Invalidität“, wie ihn vor allem das IVG verwendet, unterscheidet sich erheblich vom skizzierten Behinderungsbegriff. Er ist im Rahmen der Zwecksetzung des IVG entwickelt worden und findet dort – abgesehen von seiner pejorativen Konnotation – seine Berechtigung. In der kantonalen Rechtsetzung zum Behindertengleichstellungsrecht sollte keinesfalls an diesen Begriff angeknüpft werden.

c. Kompetenzrechtliche Fragen

Das BehiG und zahlreiche bundesrechtliche Spezialgesetze setzen verschiedene Anforderungen der UNO-BRK um. Auch in diesen bundesrechtlich geregelten Bereichen kommt den Kantonen zum Teil eine wichtige Funktion bei der Umsetzung zu (vgl. Art. 46 BV), etwa bei der Zugänglichkeit von Autobussen im öffentlichen Verkehr. Rechtsetzende Bestimmungen der Kantone in solchen Bereichen können dort erforderlich sein, wo die bundesrechtlichen Anforderungen konkretisiert werden müssen.

In jenen Bereichen, in denen Bund und Kantone über parallele Kompetenzen verfügen, oder in welchen der Bund Materien in der Zuständigkeit der Kantone regelt (insb. im Baurecht)⁴³, sind die Kantone nach Art. 4 BehiG ausdrücklich ermächtigt, Bestimmungen zu erlassen, die ein höheres Schutzniveau für Menschen mit Behinderungen garantieren als die bundesrechtlichen Regelungen.

d. Zur Auswahl der Handlungsfelder der Kantone

In den nachfolgend aufgeführten Lebens- und Sachbereichen verfügen die Kantone zum Teil über erhebliche eigene Zuständigkeiten zur Rechtsetzung. In diesen Bereichen erscheint eine Umsetzung der UNO-BRK durch die Kantone prioritär. Die entsprechende rechtliche Analyse wird im Teil 4 dieses Leitfadens näher dargelegt.

⁴³ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 39ff.

e. Zur Auswahl der angegebenen konkreten Massnahmen

Im Folgenden werden tabellarisch eine grosse Zahl konkreter Massnahmen aufgeführt, die in einem bestimmten Handlungsfeld ergriffen werden können. Mit dieser Liste soll den Kantonen ein erster Anhaltspunkt gegeben werden, wo allenfalls welche Massnahmen in Frage kommen. Sie kann eine sorgfältige Analyse der Situation im Kanton jedoch nicht ersetzen.

Die aufgeführten Massnahmen werden in drei Gruppen unterteilt:

„UNO-BRK“	Die Massnahmen dieser Gruppe sind von der UNO-BRK geboten oder stehen ihr zumindest nicht entgegen. Nicht alle Massnahmen in dieser Gruppe genügen, um den Anforderungen der UNO-BRK vollumfänglich gerecht zu werden. Sie verbessern aber jedenfalls die Situation im Hinblick auf die Anforderungen der UNO-BRK.
„Verbesserung gegenüber heute“	Die Massnahmen dieser Gruppe sind mit der UNO-BRK nicht vereinbar, verbessern aber trotzdem die Situation für Menschen mit Behinderungen. So verbessert beispielsweise die Einrichtung einer wirksamen Aufsicht über Institutionen die Situation der in ihr wohnenden Menschen mit Behinderungen; aus Sicht der UNO-BRK wäre aber die Abschaffung der Institutionen anzustreben.
„Praxis“	Die Massnahmen in dieser Gruppe können so gestaltet werden, dass sie die heutige Situation verbessern oder auch die Anforderungen der UNO-BRK erfüllen. Je nach konkreter Ausgestaltung kann aber auch keine Verbesserung mit ihnen verbunden sein, weder in praktischer Hinsicht noch mit Bezug auf die Einhaltung der UNO-BRK. Ein konkretes Beispiel betrifft etwa die Einführung der Subjektfinanzierung. Je nachdem, wie sie ausgestaltet wird, kann sie die Anforderungen der UNO-BRK erfüllen, oder gar einen Rückschritt gegenüber dem Status quo bedeuten.

Die aufgeführten Massnahmen sind nicht in einem abschliessenden Sinne zu verstehen. Es wurden Massnahmen zusammengetragen, die Bund, Kantone und Gemeinden ergriffen haben, die in der Literatur oder von Seiten der Behindertenverbände vorgeschlagen, oder die in der Praxis des BRK-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen wiederholt angesprochen werden.

2. **BESONDERER SCHUTZ VON BESONDERS GEFÄHRDETEN PERSONEN⁴⁴**

Im Rechtsalltag zeigt sich, dass gewisse Gruppen von Menschen mit Behinderungen ein besonders hohes Risiko der Diskriminierung trifft, welche regelmässig schwerwiegende Auswirkungen zeitigt. Die Angehörigen dieser Gruppen stehen deshalb weitgehend unabhängig vom betroffenen Sachbereich unter einem besonderen Schutz. Art. 6 und 7 UNO-BRK heben die besondere Schutzbedürftigkeit von Frauen und Kindern mit Behinderungen hervor. In weiteren Konstellationen, wie etwa im ausländerrechtlichen Kontext, können sich ebenfalls erhöhte Gefährdungen zeigen. Zudem stehen in der heutigen Situation in der Schweiz die Interessen von Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen tendenziell eher im Hintergrund. Diesen Konstellationen kann im kantonalen Recht unter anderem folgendermassen Rechnung getragen werden:

Thema	Gruppe	Massnahme
Begriff der Behinderung	UNO-BRK	Anpassung des Begriffs der Behinderung in der kantonalen Rechtsetzung zum Behindertengleichstellungsrecht im Sinne der UNO-BRK ⁴⁵ .
Besonders schutzbedürftige Personen	UNO-BRK	Prüfung sämtlicher gesetzlicher Massnahmen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit zur Umsetzung der Konventionsrechte für besonders schutzbedürftige Menschen und Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituationen und Bedürfnisse (Disability Mainstreaming).

⁴⁴ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 286ff.

⁴⁵ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 8 (b).

Thema	Gruppe	Massnahme
		Dazu bedarf es der Entwicklung von Prozessen, die sicherstellen, dass Formen der Behinderung, die in der Bevölkerung auf weniger Verständnis stossen, oder besonders schutzbedürftige Menschen bei der Ausarbeitung von Erlassen jeweils im Hinblick auf ihre spezifischen Risiken zum Tragen kommen.
	UNO-BRK	Identifizierung, Sichtbarmachung und Senkung der spezifischen grundrechtlichen Risiken, denen besonders schutzbedürftige Menschen ausgesetzt sind, durch sichernde regulatorische Massnahmen ⁴⁶ .
	UNO-BRK	Verankerung eines rechtlichen Schutzes für besonders schutzbedürftige Gruppen, deren ohnehin beträchtliches Risiko der Diskriminierung durch eine Behinderung zusätzlich erhöht wird. Die rechtliche Verankerung kann auf Verfassungsstufe oder in einem gesetzesrechtlichen Erlass erfolgen ⁴⁷ .
Frauen und Kinder mit Behinderungen: Allgemein	UNO-BRK	Rechtliche Verankerung des besonderen Schutzes von Frauen und Kindern mit Behinderungen (vgl. Art. 6 und 7 UNO-BRK).
	UNO-BRK	Erstellung eines Aktionsplans mit Massnahmen und Projekten zur Förderung der Selbstbestimmung und Autonomie von Frauen mit Behinderungen ⁴⁸ .

⁴⁶ Handlungsbedarf ZH, S. 41 mit der Empfehlung einer Bestandesaufnahme.

⁴⁷ Die Verankerung spezifischer Schutzpositionen auf Verfassungsebene hätte zur Folge, dass diese auf dieselbe Stufe gestellt würden wie das öffentliche Interesse an der wirtschaftlichen Zumutbarkeit, was die betreffenden Rechtspositionen entscheidend stärken würde.

⁴⁸ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 14; Schattenbericht, S. 23; Top-Prioritäten ZH, S. 8.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Förderung der Forschung über die tatsächliche Situation von Frauen und Mädchen mit Behinderungen, Datenerhebung und -analyse ⁴⁹ .
	UNO-BRK	Schaffung einer spezifischen Stelle zum Thema Frauen und Mädchen mit Behinderungen im zuständigen kantonalen Departement ⁵⁰ .
	UNO-BRK	Verbesserung der gesellschaftlichen Kenntnisse und des Mainstreamings der Anliegen von Kindern und Frauen in allen Bereichen ⁵¹ , insbesondere in den Bereichen Schulbildung, Ausbildung, Arbeit, Gesundheit und sozialer Schutz ⁵² .
Frauen mit Behinderungen: Bildung⁵³	UNO-BRK	Schaffung einer qualifizierten Stelle zur Umsetzung und Überwachung des gleichberechtigten Zugangs von Mädchen und Frauen mit Behinderungen zu Bildung und Ausbildung. Die Stelle kann bei der Verwaltung oder bei einer Schulaufsichtsbehörde angesiedelt sein. Die Aufgabe erfordert eine angemessene organisatorische, personelle und finanzielle Ausstattung.

⁴⁹ Bericht Bundesrat, S. 40. Dabei soll bei Statistiken eine konsequente Aufschlüsselung nach Geschlechtern stattfinden, Schattenbericht, S. 23.

⁵⁰ Schattenbericht, S. 23.

⁵¹ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 14 (a); Bericht Bundesrat, S. 39f.; Schattenbericht, S. 23.

⁵² Einen wichtigen Beitrag dazu leistet der Verein „avanti donne“, die Interessenvertretung von Frauen und Mädchen mit Behinderungen, welche auf <http://www.avantidonne.ch> eine Plattform für alle Themen rund um das Leben als Frau oder Mädchen mit Behinderung anbietet. Siehe auch das vom EBGB herausgegebene Themendossier „Frauen mit Behinderungen“, abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/broschuere/gleichstellung_vonfrauenmitbehinderungen.pdf.download.pdf/gleichstellung_vonfrauenmitbehinderungen.pdf.

⁵³ Themendossier Frauen mit Behinderungen, S. 25.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Behinderungs- und geschlechtsspezifische Analyse der Bildungspolitik, -berichterstattung und -statistik, der Bildungsprogramme sowie des Bildungsbudgets sowie Erarbeitung von Ansätzen zur Sicherstellung des gleichberechtigten Zugangs von Menschen mit Behinderungen, insbesondere auch von Frauen und Mädchen („Gender und Disability Mainstreaming und Budgeting“).
Frauen mit Behinderungen: Arbeit und Beschäftigung ⁵⁴	UNO-BRK	Massnahmen zur besseren Teilhabe von Frauen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt ⁵⁵ .
	UNO-BRK	Verankerung eines gesetzlichen Verbots der Benachteiligung von Frauen mit Behinderungen durch öffentliche und private Arbeitgeber bei Einstellung, Fortbildung und Aufstiegsmöglichkeiten.
	UNO-BRK	Evaluierung bestehender Arbeitsmarktprogramme und -gesetze, Förderprogramme und Sozialleistungen im Hinblick auf ihre Wirkung auf Frauen mit Behinderungen.
	UNO-BRK	Bereitstellung beruflicher Fördermassnahmen für Frauen mit Behinderungen zum Ausgleich von Nachteilen.
	UNO-BRK	Förderung der Entfaltung, der Entwicklung und der Stärkung der Autonomie von Frauen mit Behinderungen mit dem Ziel, ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt zu verbessern.

⁵⁴ Themendossier Frauen mit Behinderungen, S. 35.

⁵⁵ Schattenbericht, S. 23.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Förderung von Vereinen und Organisationen, die spezifische Beratung anbieten, Diskriminierungsfälle sammeln, analysieren und Handlungsempfehlungen ausarbeiten.
Frauen mit Behinderungen: Gesundheit ⁵⁶	UNO-BRK	Sicherstellung von geschlechtersensibler, barrierefreier Gesundheitsbildung ⁵⁷ .
	UNO-BRK	Sicherstellung der Barrierefreiheit von Präventions- und Schutzangeboten wie z.B. Frauenhäusern und Beratungsstellen.
	UNO-BRK	Ergreifung von Massnahmen zur Verbesserung des Gewaltschutzes für Frauen mit Behinderungen ⁵⁸ .
	UNO-BRK	Sicherstellung von Sachwissen und Bildung für alle Gesundheitsberufe und Eltern ⁵⁹ .
	UNO-BRK	Schaffung zugänglicher Angebote und Informationen über die Rechte und den Rechtsschutz von Frauen und Mädchen mit Behinderungen sowie über frauenspezifische Anliegen (Gynäkologie, Verhütung, Schwangerschaft etc.) ⁶⁰ .
	UNO-BRK	Sensibilisierungsmassnahmen der Gesellschaft zu den Rechten von Frauen mit Behinderungen ⁶¹ .

⁵⁶ Siehe Themendossier Frauen mit Behinderungen, S. 39; CRPD, General Comment No. 3, Rz. 38-46; MYKITIUK/CHADHA, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 6, S. 191-193.

⁵⁷ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 50 (e).

⁵⁸ Schattenbericht, S. 24.

⁵⁹ Schattenbericht, S. 24.

⁶⁰ Aktualisierter Schattenbericht, S. 60; Schattenbericht, S. 24.

⁶¹ Schattenbericht, S. 24.

Thema	Gruppe	Massnahme
Kinder mit Behinderungen	UNO-BRK	Mainstreaming der Anliegen von Kindern mit Behinderungen in allen Teilen der Kinder- und Jugendpolitik ⁶² .
	UNO-BRK	Erstellung eines Aktionsplans mit Massnahmen und Projekten zur Förderung der Rechte und der Inklusion von Kindern mit Behinderungen ⁶³ .
	UNO-BRK	Ausrichtung des Grundsatzes des Kindeswohls an einem menschenrechtlichen Verständnis und Erlass von Richtlinien zu dessen Anwendung ⁶⁴ .
	UNO-BRK	Erhebung von statistischen Daten über die Situation von Kindern mit Behinderungen ⁶⁵ .
	UNO-BRK	Einrichtung eines Systems der Früherkennung von Behinderungen ⁶⁶ .
	UNO-BRK	Unterstützung der betroffenen Familien und Treffen aller erforderlichen Massnahmen, um den Verbleib zu Hause zu fördern und Förderung ambulanter Betreuungs- und Bildungsangebote ⁶⁷ .
	UNO-BRK	Information und Sensibilisierung aller Personen, die mit Kindern mit Behinderungen arbeiten, über die Hindernisse und Bedrohungen, denen sich Kinder mit Behinderungen ausgesetzt sehen, und über deren besondere Bedürfnisse ⁶⁸ .

⁶² Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 16 (b); Schattenbericht, S. 29.

⁶³ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 16 (c); Schattenbericht, S. 29.

⁶⁴ Concluding Observations Switzerland, Rz. 16 (a).

⁶⁵ Schattenbericht, S. 29.

⁶⁶ Schattenbericht, S. 30.

⁶⁷ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 46 (a); Schattenbericht, S. 30, 100.

⁶⁸ Schattenbericht, S. 30.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Schulung aller Mitarbeitenden von Behörden und Gerichten, deren Entscheide Kinder betreffen, über die nichtdiskriminierende Anwendung der verfahrensrechtlichen Bestimmungen und in der Gewährung notwendiger Vorkehrungen und von Assistenz ⁶⁹ .
	UNO-BRK	Einrichtung von Verfahrenssicherungen zur Berücksichtigung der Meinung von Kindern mit Behinderungen durch staatliche Behörden und gesetzliche Vertreter, insb. Förderung der unterstützten Entscheidungsfindung, zwingende Prüfung des übergeordneten Kindeswohls und zwingende Anhörung durch speziell ausgebildete Personen, Assistenz und Kommunikationshilfen sowie Sensibilisierung von Gerichten, Verwaltung und Kindesvertretungen ⁷⁰ .
	UNO-BRK	Massnahmen zur Sicherstellung der Partizipationsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in politischen Prozessen, Schulen und Institutionen ⁷¹ .
	UNO-BRK	Massnahmen zum Gewaltschutz für Kinder mit Behinderungen ⁷² .

⁶⁹ Aktualisierter Schattenbericht, S. 27.

⁷⁰ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 16 (e); Schattenbericht, S. 29f.

⁷¹ Schattenbericht, S. 24.

⁷² Schattenbericht, S. 30.

Thema	Gruppe	Massnahme
Ausländerinnen und Ausländer mit Behinderungen	UNO-BRK	Überprüfung und allfällige Anpassung der ausführenden Gesetzgebung zu den Integrationsbestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (kantonale Integrationsgesetze) im Hinblick auf die besondere Verletzlichkeit und Gefahr einer doppelten Diskriminierung (Migration / Behinderung).
	UNO-BRK	Sicherstellung der Zugänglichkeit der Kommunikation, der Informationen und von Gebäuden, aber auch behindertenspezifische Anpassungen der Integrationsvoraussetzungen in den Ausführungsgesetzgebungen ⁷³ .
Asylverfahren ⁷⁴	UNO-BRK	Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen im gesamten Asylverfahren, für Personen ausserhalb der Bundeszuständigkeit (insb. Unterbringung und Ausrichtung von Sozial- oder Nothilfeleistungen, Vollzug der Wegweisung sowie Integration), inkl. Kommunikation in Form von Gebärdens- und Schriftdolmetscher. Besonderer Augenmerk ist dabei auf Frauen mit Behinderungen zu richten ⁷⁵ .

⁷³ Schattenbericht, S. 83.

⁷⁴ Aktualisierter Schattenbericht, S. 39; Schattenbericht, S. 83.

⁷⁵ Schattenbericht, S. 24.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Entwicklung und Finanzierung konkreter Massnahmen zum Schutz und zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in allen Stadien des Asylverfahrens, insb. in Bezug auf die medizinische Versorgung und die Finanzierung angemessener Vorkehren, unter Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen ⁷⁶ .
	UNO-BRK	Sicherstellung einer auf den Einzelfall abgestimmten und Behinderungen berücksichtigenden medizinischen Versorgung während der Rückführung sowie einer medizinischen Übergabe und Betreuung im Zielland bei zwangsweisen Rückführungen.
	UNO-BRK	Priorisierte Zuteilung und Unterbringung von Menschen mit Behinderungen in barrierefreien Asylunterkünften.
Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen	UNO-BRK	Systematisches Angehen der Probleme von Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen in den Bereichen Zugänglichkeit und Selbstbestimmung ⁷⁷ .
	UNO-BRK	Information und Sensibilisierung der Gesellschaft über die Hindernisse und Bedrohungen, denen sich Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen ausgesetzt sehen, und über deren besondere Bedürfnisse ⁷⁸ .

⁷⁶ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 38 (a); Aktualisierter Schattenbericht, S. 39.

⁷⁷ Handlungsbedarf ZH, S. 41.

⁷⁸ Schattenbericht, S. 33.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Unterstützung von Vereinen und Projekten, welche die Situation von Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen in den verschiedenen Lebens- und Sachbereichen verbessern ⁷⁹ .

3. SELBSTBESTIMMTES LEBEN UND WOHNEN⁸⁰

Art. 19 UNO-BRK garantiert allen Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gesellschaft zu leben⁸¹. Zudem verpflichtet diese Bestimmung den Staat, „wirksame und geeignete Massnahmen zu treffen“, um dieses Recht zu verwirklichen und die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft und ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu erleichtern.

Kern der Regelung ist die Garantie, selbst darüber bestimmen zu können, mit wem und in welchem Umfeld der Betroffene lebt, d.h. die eigene Wohnform bestimmen zu können⁸². Konkret umfasst dieser Anspruch die freie Wahl des Aufenthaltsorts und der Wohnform, den Zugang zu behindertenspezifischen Unterstützungsdiensten zuhause und in Einrichtungen, einschliesslich gegebenenfalls persönlicher Assistenz, sowie den Zugang zu den für die Allgemeinheit bestimmten Leistungen und Einrichtungen⁸³. Ebenso zählt dazu das Recht, über sämtliche Aspekte der eigenen Lebensführung selbst zu bestimmen,

⁷⁹ Im Kanton Waadt etwa existiert das Projekt RESSORT (RESeau de Soutien et d’Orientation vers le Travail): In Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten, der IV und einer Mehrheit der kantonalen Institutionen und Vereine wurde ein Netzwerk gegründet, um Menschen mit psychosozialen oder intellektuellen Behinderungen zu unterstützen. Die Ziele sind ein verbesserter Zugang zu Bildung und Arbeit, oder das Beibehalten desselben, für Menschen, welche in ihrer psychosozialen oder intellektuellen Gesundheit beeinträchtigt sind.

⁸⁰ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 306ff.

⁸¹ FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 530; PALMISANO, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 19, S. 359.

⁸² So ausdrücklich Art. 19 lit. a UNO-BRK.

⁸³ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 16 (d); TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 207, Rz. 5; Bericht Bundesrat, S. 32.

etwa über den Lebensstil⁸⁴. Zentral ist in negativer Hinsicht, dass Menschen mit Behinderungen nicht gesondert von der übrigen Gesellschaft oder gar isoliert wohnen müssen.

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, ihre Gesetzgebung auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 19 UNO-BRK zu überprüfen und gegebenenfalls aufzuheben oder anzupassen, wenn diese das Recht von Menschen mit Behinderungen einschränkt, selber zu entscheiden, wo, mit wem und wie sie leben, oder wenn diese Barrieren im Zugang zu Unterstützungsdiensten und öffentlichen Dienstleistungen und Einrichtungen aufstellt. Diese Verpflichtung ist nicht auf die Gesetzgebung beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf die weiteren praktischen Handlungen im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung.

Thema	Gruppe	Massnahme
Allgemein	UNO-BRK	Überprüfung kantonaler Gesetze, Verordnungen und Reglemente sowie Praxis auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 19 UNO-BRK und allenfalls Anpassung oder Ergänzung in den folgenden Bereichen ⁸⁵ : Sozialversicherungen, Sozialhilfe, Behindertenhilfe, Spitex, Gesetze über soziale Einrichtungen und Institutionen, kantonsübergreifende Leistungen der Behindertenhilfe, Zugang zu ausserkantonalen Angeboten, Wohn- und Wohnbauförderung, Baurecht, Erwachsenenschutzrecht, Vormundschaftsrecht.

⁸⁴ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 24.

⁸⁵ Die Überprüfung der innerstaatlichen Rechtsgrundlagen und Praxis auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundsätzen von Art. 19 UNO-BRK und ihre allfällige Anpassung ist eine rechtliche Verpflichtung der Konvention, PALMISANO, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 19, S. 362f.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Insbesondere Überprüfung der gesetzlichen Rahmenbedingungen im Hinblick auf den Grundsatz der Wahlfreiheit betreffend Wohnen, so dass sichergestellt ist, dass Menschen mit Behinderungen unabhängig von der Art und Schwere der Behinderung die Möglichkeit haben, in selbständigen, unterstützten oder begleiteten Wohnformen zu leben ⁸⁶ .
	UNO-BRK	Sicherstellung durch entsprechende gesetzliche Rahmenbedingungen, dass insbesondere Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen gleichberechtigt ihre Präferenzen zum Ausdruck bringen können und ihr Wille geachtet wird.
	UNO-BRK	Konsequente Orientierung der ambulanten und stationären Leistungserbringer bzw. -partner an den Leitlinien der UNO-BRK und Ausrichtung der Aktivitäten, Strukturen und Prozesse auf die Stärkung von Eigenverantwortung und Selbsthilfe, dem Vorrang ambulanter Angebote und der Fokusaussrichtung auf Übergänge ⁸⁷ .

⁸⁶ Aktualisierter Schattenbericht, S. 67; Handlungsbedarf ZH, S. 55.

⁸⁷ Wirkungsbericht SG, S. 130f.

Thema	Gruppe	Massnahme
De-Institutionalisierung	UNO-BRK	Erarbeitung eines Aktionsplans und Definition einer klaren und zielgerichteten Strategie zur De-Institutionalisierung und zum Übergangsprozess von institutionellen hin zu autonomen Wohnformen, unter Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen ⁸⁸ .
	UNO-BRK	Revision der kantonalen Behindertenkonzepte, Erstellen eines Aktionsplans für den systematischen Ressourcentransfer von institutionellen zu ambulanten Wohnformen, Anpassung der Rechtsgrundlagen und der Bedarfsplanung ⁸⁹ .
	UNO-BRK	Erhebung quantitativer und qualitativer Daten zur Schaffung einer Übersicht über die verschiedenen bestehenden Wohnangebote als Grundlage zur Erarbeitung einer Strategie ⁹⁰ .
	Verbesserung gegenüber heute	Periodische Überprüfung der Wohnsituation von Menschen mit Behinderungen im Kanton ⁹¹ .
	Verbesserung gegenüber heute	Ausbau von befristeten Integrationswohnplätzen mit dem Ziel, den Übergang in ein selbständiges Wohnen mit ambulanter Unterstützung vorzubereiten ⁹² .

⁸⁸ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 40 (a); Aktualisierter Schattenbericht, S. 67.

⁸⁹ Aktualisierter Schattenbericht, S. 67.

⁹⁰ Bestandesaufnahme Wohnangebot, S. 84; Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 7.

⁹¹ Eine erste Bestandesaufnahme im Bereich der Wohnangebote wurde vom Bund in Auftrag gegeben, siehe Bestandesaufnahme Wohnangebot.

⁹² Wirkungsbericht SG, S. 30.

Thema	Gruppe	Massnahme
	Verbesserung gegenüber heute	Schaffung einer durchlässigen Angebotspalette von stationären Wohnangeboten und Erleichterung des Übergangs von stationären zu ambulanten Wohnformen ⁹³ .
	Verbesserung gegenüber heute	Schaffung einer Fachstelle zur unabhängigen Beratung, Information und Bedarfsabklärung, insb. betreffend Übergang von institutionellem zu selbständigem Wohnen ⁹⁴ .
	Verbesserung gegenüber heute	Intensivierung der Beratung und Information über ambulante Angebote vor Eintritt in stationäre Wohnangebote ⁹⁵ .
Kantonaler Assistenzbeitrag	Verbesserung gegenüber heute	Schaffung eines kantonalen Assistenzbeitrags ⁹⁶ für Menschen mit Behinderungen als gezielte kantonale Ergänzung des Assistenzbeitrags der IV ⁹⁷ , um den Zugang zu erleichtern und Dienstleistungen zu erfassen, welche nicht unter die Kriterien des IV-Assistenzbeitrags fallen (etwa pflegende Familienangehörige und Organisationen) ⁹⁸ .
	UNO-BRK	Aufhebung von Obergrenzen und Stufen bei der Ausrichtung von kantonalen Assistenzbeiträgen, so dass kein Ausschluss von Menschen mit Behinderungen mit höherem Unterstützungsbedarf stattfindet, unabhängig von Art und Schwere der Beeinträchtigung.

⁹³ Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 7; Wirkungsbericht SG, S. 30, 118.

⁹⁴ Aktualisierter Schattenbericht, S. 67f.

⁹⁵ Bestandesaufnahme Wohnangebot, S. 83; Wirkungsbericht SG, S. 30, 118.

⁹⁶ Vgl. § 2 Abs. 5b i.V.m. § 33a Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG LU).

⁹⁷ Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 9.

⁹⁸ Schattenbericht, S. 88.

Thema	Gruppe	Massnahme
Förderung ambulanter Angebote	Verbesserung gegenüber heute	Stärkere Ausrichtung der Wohn- und Unterstützungsmöglichkeiten an den individuellen Bedürfnissen und Schaffung vermehrter Wahlmöglichkeiten ⁹⁹ .
	UNO-BRK	Förderung, Individualisierung und Flexibilisierung ambulanter Angebote ¹⁰⁰ : Gewährung von Unterstützungsdiensten unabhängig von anderen Faktoren, personalisiert auf die Bedürfnisse des Einzelnen, auf die spezifische Situation des Betroffenen und den konkreten Barrieren.
	Verbesserung gegenüber heute	Transparente Gestaltung der Zuständigkeiten und Finanzierungen ¹⁰¹ .
	UNO-BRK	Barrierefreie Informationen über ambulante Angebote.
	UNO-BRK	Schulung der Mitarbeitenden in Unterstützungsdiensten.
	Verbesserung gegenüber heute	Erleichterung der Übergänge im Bereich des begleiteten Wohnens in der eigenen Wohnung oder in kleinen Wohngemeinschaften.

⁹⁹ Bericht Bundesrat, S. 34.

¹⁰⁰ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 40 (b); Aktualisierter Schattenbericht, S. 67f.; Bestandesaufnahme Wohnangebot, S. 83; Handlungsbedarf ZH, S. 55; Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 9; Top-Prioritäten ZH, S. 18; Wirkungsbericht SG, S. 34.

¹⁰¹ Es besteht heute ein erschwelter Zugang zu ambulanten Angeboten aufgrund von Zuständigkeits-, Finanzierungs- und Angebotsstrukturen und teilweise widersprüchlichen Anreizwirkungen; auch behindern diese Probleme die Weiterentwicklung ambulanter Angebote, siehe Bestandesaufnahme Wohnangebot, S. 83f.

Thema	Gruppe	Massnahme
	Verbesserung gegenüber heute	Stärkung des Beratungsangebots bei den Übergängen zwischen stationären und ambulanten Wohnformen ¹⁰² und verstärkte Information über die Übergangsmöglichkeiten zwischen den Wohnangeboten für Betroffene und Angehörige.
	Verbesserung gegenüber heute	Einbezug von „Peers“ bei der Beratung von Menschen mit Behinderungen an Übergängen (von stationären zu ambulanten Angeboten, zwischen dem ergänzenden und allgemeinen Arbeitsmarkt oder zwischen dem Bildungssystem, dem Eintritt in die Berufswelt oder ins Pensionsalter) ¹⁰³ .
	Verbesserung gegenüber heute	Individualisierung der Unterstützungsleistungen in den Bereichen der betreuten Tagesgestaltung und der begleiteten Arbeit ¹⁰⁴ .
	Verbesserung gegenüber heute	Schaffung der gesetzlichen Möglichkeit der Durchführung von Pilotprojekten im Bereich des selbstbestimmten Lebens zur Sammlung von Erfahrungen und Erkenntnissen ¹⁰⁵ .
	UNO-BRK	Weitere Massnahmen: Coaching, Koordination der Dienstleistungen zu Hause, Case Management, Förderung der Nachbarschaftshilfe.

¹⁰² Bestandesaufnahme Wohnangebot, S. 83; Wirkungsbericht SG, S. 130.

¹⁰³ Wirkungsbericht SG, S. 130 mit Hinweis auf das kantonale Pilotprojekt „Einbezug von Peers bei Beratungsangeboten“, bei welchem an den Übergängen qualifizierte und ausgebildete Betroffene zur Erhöhung der Selbstbestimmung beitragen sollen.

¹⁰⁴ Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 8.

¹⁰⁵ Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 8. Der SODK wird empfohlen, die Ergebnisse und Erkenntnisse aus diesen Projekten im Sinne von „Best Practices“ zu sammeln und zugänglich zu machen, siehe Bestandesaufnahme Wohnangebot, S. 83.

Verschiedene Kantone haben die Möglichkeit der Durchführung von Pilotprojekten in ihre Gesetze aufgenommen oder planen dies, etwa der Kanton Luzern, der in § 12a des Gesetzes über

Thema	Gruppe	Massnahme
Wohnung	UNO-BRK	Schaffung einer kantonalen Beratungsstelle mit Angeboten zur Unterstützung der Suche nach spezifischem Wohnraum oder ambulanten Angeboten für Menschen mit Behinderungen ¹⁰⁶ .
	UNO-BRK	Begünstigung des Baus von kostengünstigen und barrierefreien Wohnungen durch die Wohnbauförderung und Ergänzung der Fördergrundsätze im Hinblick auf die Zugänglichkeit ¹⁰⁷ .
	UNO-BRK	Einsatz finanzieller Mittel zum Bau von bezahlbaren, behindertengerechten Wohnungen.
	UNO-BRK	Ausdrückliche Erweiterung des zulässigen Mieterkreises um Menschen mit Behinderungen in den gesetzlichen Bestimmungen zur Wohnraumförderung ¹⁰⁸ , zu Mietzinsreduktionen oder -unterstützungen und zur Vergabe von Mietwohnungen.

die sozialen Einrichtungen über eine gesetzliche Grundlage für Pilotprojekte verfügt. Siehe auch der Kanton Aargau, der im Frühjahr 2020 mit der Revision des Gesetzes über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsgesetz) in § 22a die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Pilotprojekten geschaffen hat und damit die Möglichkeit vorsieht, dass der Regierungsrat für die Dauer des Pilotprojekts die dazu notwendigen Abweichungen von kantonalen Bestimmungen in einer befristeten Verordnung regeln kann (Inkrafttreten am 1. Januar 2022), siehe dazu die Botschaft an den Grossen Rat, S. 25f., sowie weitere Informationen zur Revision, abrufbar unter: <https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=4515164>. Siehe auch Art. 45 des Gesetzesentwurfs des Inklusionsgesetzes des Kantons Neuenburg, welcher eine gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Pilotprojekten zur Förderung der Inklusion bietet, vgl. Rapport LIncA NE, S. 27, 49.

¹⁰⁶ Vgl. § 16a Gesetz über die Wohnraumförderung BS; Handlungsbedarf ZH, S. 55.

¹⁰⁷ Schattenbericht, S. 89; Top-Prioritäten ZH, S. 13, 19.

¹⁰⁸ Vgl. § 16b Gesetz über die Wohnraumförderung BS; dazu Ratschlag BRG BS, S. 44f.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Konsequente Berücksichtigung behindertenrechtlicher Anliegen und Anforderungen im Bau- und Planungsrecht bei sämtlichen Bauten und Anlagen mit staatlicher Beteiligung, beispielsweise auch im Rahmen von Quartierplänen.
	UNO-BRK	Leistung von Beiträgen an den Mietzins für eine hindernisfreie Wohnung ¹⁰⁹ .
	UNO-BRK	Prüfung der Zurverfügungstellung von staatlichen Mietwohnungen für Menschen mit Behinderungen oder Reservation eines angemessenen Anteils dieser Wohnungen für Menschen mit Behinderungen.
Leben in Institutionen	Verbesserung gegenüber heute	Konsequente Wahrnehmung der Aufsichts- und Steuerungspflicht in Bezug auf Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderungen durch die Kantone und Entwicklung von UNO-BRK-konformen inhaltlichen Standards sowie Überprüfung von deren Einhaltung ¹¹⁰ .
	Verbesserung gegenüber heute	Umsetzung der Grundsätze der Selbstbestimmung und der gesellschaftlichen Teilhabe in den Institutionen ¹¹¹ und Ausrichtung des Angebots der Institutionen für Menschen mit Behinderungen am Grundsatz des selbstbestimmten Lebens durch Verankerung verbindlicher, überprüfbarer Standards in den Leistungsvereinbarungen mit Institutionen ¹¹² .

¹⁰⁹ Handlungsbedarf ZH, S. 55; Ratschlag BRG BS, S. 45.

¹¹⁰ Handlungsbedarf ZH, S. 55; Schattenbericht, S. 74, 88.

¹¹¹ Wirkungsbericht SG, S. 118.

¹¹² Aktualisierter Schattenbericht, S. 68.

Thema	Gruppe	Massnahme
	Verbesserung gegenüber heute	Entwicklung von Aktionsplänen durch stationäre Einrichtungen zur grösstmöglichen Umgestaltung des Angebots hin zum privaten Wohnen mit möglichst umfassender Privatsphäre und Freiheiten.
	Verbesserung gegenüber heute	Normalisierung des Alltags in Institutionen im Lichte der Selbstständigkeit und des selbstbestimmten Lebens. Dazu gehört auch eine entsprechende Freizeitgestaltung, insbesondere für Kinder und Jugendliche (Art. 7 UNO-BRK).
	Verbesserung gegenüber heute	Überprüfung und Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zur Umgestaltung der Institutionen im Lichte der Prinzipien der UNO-BRK.
	UNO-BRK	Einrichtung von Massnahmen zur Verhinderung der Isolation in Institutionen und von Mechanismen zur frühzeitigen Erkennung von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch an Menschen mit Behinderungen.
	UNO-BRK	Sicherstellung des Zugangs zur Justiz auch für diejenigen Menschen mit Behinderungen, die diesbezüglich auf Hilfe des Personals angewiesen wären, etwa durch Einrichtung einer unabhängigen Anlaufstelle ¹¹³ .
	Praxis	Schaffung eines gesetzlichen Anspruchs, bei Eintritt in eine Institution i.S. des IFEG dort einen festen Wohnsitz zu begründen.

¹¹³ Schattenbericht, S. 75; Top-Prioritäten ZH, S. 19.

Thema	Gruppe	Massnahme
	Praxis	Angebot und Finanzierung von bisherigen Wohn- und Tagesstrukturen auch nach Erreichen des AHV-Alters, Überprüfung und all-fällige Anpassung der kantonalen Angebote für Menschen mit Behinderungen im AHV-Alter.
	Verbesserung gegenüber heute	Verstärkter Einbezug von Menschen mit Behinderungen und sie vertretenden Organisationen bei Entscheidungsfindungsprozessen in Institutionen ¹¹⁴ .
	Verbesserung gegenüber heute	Einsitz inkl. Stimmrecht mindestens eines Menschen mit Behinderung im Vorstand jeder Institution für Menschen mit Behinderungen ¹¹⁵ .
	Verbesserung gegenüber heute	Einrichtung einer Ombudsstelle oder Anlaufstelle für Menschen mit Behinderungen in Institutionen.
	Verbesserung gegenüber heute	Einrichtung einer institutionalisierten Mitsprache durch ein Delegiertenparlament (Beispiel: Institution Ekkarthof in Lengwil TG).
Subjektfinanzierung	Praxis	Verstärkte subjektorientierte Ausrichtung von Finanzierungsmitteln oder Einführung eines Modells der Subjektfinanzierung durch Anpassung der gesetzlichen Grundlagen ¹¹⁶ .

¹¹⁴ Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 11.

¹¹⁵ Schattenbericht, S. 88. Siehe Bodensee-Deklaration: Nichts über uns ohne uns, 2016, S. 1, abrufbar unter: https://www.hpv.ch/fileadmin/hpv.ch/data/News/Anlaesse/Selbstvertretung/2016/ErsteBodenseeDeklaration/BodenseeDeklaration_final_mit_Namen.pdf.

¹¹⁶ Schattenbericht, S. 89; Top-Prioritäten ZH, S. 18. Die Erkenntnisse aus den Erfahrungen sind auszuwerten und zu vergleichen, siehe Bestandesaufnahme Wohnangebot, S. 83.

Thema	Gruppe	Massnahme
Pflegende Angehörige	UNO-BRK	Schaffung eines Angebots von Entlastungsmassnahmen und -diensten für pflegende Angehörige, etwa durch Tagesstrukturangebote, temporäre Entlastungsmöglichkeiten durch stationäre Einrichtungen, ambulante und gemeindenahe Entlastungsangebote ¹¹⁷ .
	UNO-BRK	Ausbildung von Fachkräften im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit pflegenden Angehörigen.
	UNO-BRK	Verbesserung und Aufwertung der Kompetenzen bei der Betreuung von Menschen mit Behinderungen durch Angehörige durch Beratung und Organisation von Kursen für pflegende Angehörige und Freiwillige.
	UNO-BRK	Vereinfachung von administrativen Vorgängen für pflegende Angehörige.
	UNO-BRK	Erstellen einer Broschüre mit Informationen für pflegende Angehörige ¹¹⁸ .
	UNO-BRK	Einsetzen einer kantonalen Kommission zur Verbesserung der Situation von pflegenden Angehörigen ¹¹⁹ .

¹¹⁷ Aktualisierter Schattenbericht, S. 72; Wirkungsbericht SG, S. 30, 77, 120.

¹¹⁸ Siehe die Broschüre « A qui puis-je faire appel en tant que proche ? » Neuchâtel 2018, abrufbar unter: https://www.ne.ch/autorites/DFS/SCSP/medico-social/pms/Documents/Brochure_Proches-aidants_Site_2018.pdf.

¹¹⁹ Siehe das Règlement des commissions stratégique et opérationnelle pour les proches aidant-e-s vom 5. Oktober 2016, abrufbar unter: https://www.ne.ch/autorites/DFS/SCSP/medico-social/Documents/Reglement_CommPRA_20161005.docx.pdf; weitere Informationen zur kantonalen Politik für pflegende Angehörige des Kantons Neuenburg sind abrufbar unter: <https://www.ne.ch/autorites/DFS/SCSP/medico-social/pms/Pages/proches-aidants.aspx>.

Thema	Gruppe	Massnahme
Weitere Massnahmen	UNO-BRK	Finanzierung von Projekten zur Stärkung der Selbsthilfe und Eigenverantwortung von Menschen mit Behinderungen und deren Angehörigen ¹²⁰ .
	UNO-BRK	Stärkung des Bewusstseins in der Gesellschaft angesichts der in der Realität oft mangelnden Wahlmöglichkeiten hinsichtlich Wohnform und Wohnort, um stereotypen und negativen Haltungen gegenüber dem selbstbestimmten und unabhängigen Leben von Menschen mit Behinderungen entgegenzuwirken.
	UNO-BRK	Enge Zusammenarbeit mit den betroffenen Menschen und sie vertretenden Organisationen bei der Ausarbeitung aller Regelungen, welche sie betreffen.
	UNO-BRK	Qualitativ hochstehende Schulung des Personals, welches mit Menschen mit Behinderungen in Kontakt steht.
Wohnen im Alter	UNO-BRK	Koordination der kantonalen Behindertenkonzepte mit den kantonalen respektive kommunalen Alterskonzepten.
	UNO-BRK	Gegenseitige Abstimmung der kantonalen Bedarfsanalysen und Angebotsplanungen der stationären und ambulanten Massnahmen der beiden Bereiche Alter und Behinderung.
	UNO-BRK	Überprüfung, ob die Angebote für Menschen mit Behinderungen im AHV-Alter angepasst werden müssen und ob dafür gesetzliche oder andere Rahmenbedingungen zu ändern sind.

¹²⁰ Siehe das St. Galler Pilotprojekt „Förderkredit Stärkung von Betroffenen“, Wirkungsbericht SG, S. 125.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Entwicklung von altersangepassten Betreuungs- und Beschäftigungskonzepten für ältere Menschen mit Behinderungen mit entsprechenden Angeboten, Kooperation mit Spitex-Diensten, Palliative-Care-Diensten oder Pflegeheimen ¹²¹ .
	UNO-BRK	Gestaltung der gesetzlichen Grundlagen, der Zuständigkeiten und der Finanzierung der Angebote zur Eröffnung von Wohn- und Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Menschen mit Behinderungen ¹²² .
	UNO-BRK	Schaffung von Anschlusslösungen zur Tagesgestaltung und zum betreuten Wohnen von Menschen mit Behinderungen beim Übertritt ins AHV-Alter.
	Praxis	Schaffung der Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen und in begründeten Fällen auch im AHV-Alter in Institutionen für Menschen mit Behinderungen eintreten zu können.
	UNO-BRK	Förderung von Entlastungsangeboten für Familienangehörige von Menschen mit Behinderungen im AHV-Alter.
	UNO-BRK	Förderung ambulanter Angebote und betreuter Wohnformen für Menschen mit Behinderungen im Alter.

¹²¹ Wirkungsbericht SG, S. 30.

¹²² Wirkungsbericht SG, S. 30.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Finanzierung von ambulanten, behinderungs-spezifischen Leistungen für Menschen mit Behinderung auch nach Eintritt ins AHV-Alter ¹²³ , um einen Umzug in eine Institution zu vermeiden.
	UNO-BRK	Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals im Bereich Pflege für ältere Menschen mit Behinderungen ¹²⁴ .

4. BAUTEN UND ANLAGEN¹²⁵

Bauliche Massnahmen sollen sicherstellen, dass die gestaltete Umwelt barrierefrei ist¹²⁶; sie sind von zentraler Bedeutung für die autonome Ausübung der übrigen Rechte¹²⁷ und die vollwertige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben¹²⁸. Sie sind daher Ausgangspunkt für die Durchsetzung eines zentralen Prinzips der UNO-BRK¹²⁹: der Zugänglichkeit (Art. 3 lit. c UNO-BRK)¹³⁰. Art. 9 Abs. 1 UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten,

¹²³ Schattenbericht, S. 117.

¹²⁴ Wirkungsbericht SG, S. 30; Schattenbericht, S. 117; Top-Prioritäten ZH, S. 10.

¹²⁵ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 338ff.

¹²⁶ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 131, Rz. 1.

¹²⁷ WELTI, in: Welke, UN-Behindertenrechtskonvention, S. 128, Rz. 1ff., wonach „der Ansatz vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft und der Einbeziehung in die Gesellschaft (Art. 3 lit. c UNO-BRK) zu einem erheblichen Teil durch die Zugänglichkeit operationalisiert“ werde (Rz. 2); so auch SEATZU, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 9, S. 227, 238, wonach das Prinzip der Zugänglichkeit Grundvoraussetzung für die Ausübung sämtlicher anderer Rechte der Konvention darstellt.

¹²⁸ LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 268; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 38.

¹²⁹ Art. 9 UNO-BRK verankert erstmals in einem internationalen Übereinkommen das Recht auf Zugänglichkeit und erfasst als Grundsatz der Konvention sämtliche darin enthaltenen Rechte, SEATZU, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 9, S. 227, 230f.

¹³⁰ Die Zugänglichkeit erfasst Hindernisse der „physischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Umwelt“, Präambel lit. v UNO-BRK; ebenso präzisiert Art. 9 Abs. 1 lit. b, dass die Pflicht

Zugangshindernisse und -barrieren festzustellen und zu beseitigen, unter anderem für „Gebäude, Strassen, Transportmittel sowie anderen Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschliesslich Schulen, Wohnhäusern, medizinischer Einrichtungen und Arbeitsstätten“.

Thema	Gruppe	Massnahme
Bau- und Planungsrecht	UNO-BRK	Überprüfung und Anpassung der kantonalen Baugesetze im Lichte von Art. 9 UNO-BRK ¹³¹ .
	UNO-BRK	Analyse der kantonalen Umsetzung im Hinblick auf die gesetzlichen Vorgaben zur Zugänglichkeit sämtlicher öffentlicher Bauten und Anlagen, der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, der Wohnbauten sowie der Bauten mit Arbeitsplätzen ¹³² .
	UNO-BRK	Verankerung des Grundsatzes des behindertengerechten Bauens und der Zugänglichkeit für Bauten und Anlagen, die öffentlich zugänglich sind oder in denen Leistungen öffentlich angeboten werden ¹³³ .
	UNO-BRK	Verbindlicherklärung der behindertenspezifischen Normen von Fachorganisationen, wie etwa der SIA-Norm 500 und der VSS-Norm SN 640 075, durch Verankerung im kantonalen Recht.

zur Beseitigung von Hindernissen auch „Informations-, Kommunikations-, und andere Dienste, einschliesslich elektronischer Dienste und Notdienste“ umfasse.

¹³¹ Aktualisierter Schattenbericht, S. 33.

¹³² Handlungsbedarf ZH, S. 49; Top-Prioritäten ZH, S. 12.

¹³³ Vgl. § 8 Abs. 3 KV BS und Art. 16 Abs. 1 KV GE.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Verankerung der Verpflichtung zur konsequenten Berücksichtigung behindertenrechtlicher Anliegen und Anforderungen im Bau- und Planungsrecht durch Anwendung der SIA-Norm 500 und VSS-Norm SN 640 075 in sämtlichen Bauten und Anlagen mit staatlicher Beteiligung, etwa in Quartierplänen, Gestaltungskonzepten und Neugestaltungen des öffentlichen Grundes.
Identifikation von Barrieren	UNO-BRK	Systematische Erhebung der Umsetzung der Hindernisfreiheit bei öffentlich zugänglichen Bauten, Anlagen und Wohn- und Arbeitsgebäuden ¹³⁴ .
Anpassungen kantonaler Baugesetze	UNO-BRK	Verankerung der Grundsätze des behindertengerechten Bauens und des „Universal Design“ (Art. 2 UNO-BRK) für sämtliche Neubauten ¹³⁵ .
	UNO-BRK	Streichung der Erfordernisse „Publikumsverkehr“ oder „erheblicher Publikumsverkehr“ bei der Definition von öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen.

¹³⁴ Handlungsbedarf ZH, S. 49. Im Baubereich besteht kein Monitoring zur Umsetzung des BehiG und der Vorschriften zum behindertengerechten Bauen der kantonalen Gesetze; dadurch wird die Feststellung von Fortschritten und von Mängeln erschwert, siehe Bericht Bundesrat, S. 19.

¹³⁵ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 20 (a).

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Anpassung der Untergrenze der Anzahl Wohneinheiten auf weniger als 8 Wohnungen (Art. 3 lit. c BehiG) oder allgemeine Ausdehnung der Anforderung der Zugänglichkeit auf alle Neubauten sowie, soweit dies verhältnismässig ist, auf Gebäudeumbauten und Einfamilienhäuser ¹³⁶ .
	UNO-BRK	Ausdrückliche Verankerung des Rechts auf Benutzbarkeit oder Anpassbarkeit von Bauten und Anlagen (allenfalls durch Verweis auf die SIA-Norm 500) ¹³⁷ .
	UNO-BRK	Anpassung der Untergrenze von Arbeitsplätzen (Art. 3 lit. d BehiG) oder Verzicht auf Untergrenze.
	UNO-BRK	Ausdrückliche Verankerung des Rechts auf Benutzbarkeit oder Anpassbarkeit der Arbeitsplätze (allenfalls durch Verweis auf die SIA-Norm 500).
	UNO-BRK	Orientierung an kantonalen Bestimmungen, die teils erheblich über den Minimalstandard des BehiG hinausgehen, etwa in den Bereichen ¹³⁸ : <ul style="list-style-type: none"> - Einbau von Personenliften - Zugänglichkeit von Aussenanlagen - Erstellung von Parkfeldern - Gestaltung von Verkehrsanlagen - Subventionierter Wohnbau - Sonderbestimmungen

¹³⁶ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 20 (b); Schattenbericht, S. 43; siehe die Übersicht bei SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 54f.

¹³⁷ Schattenbericht, S. 43; vgl. etwa § 53 Abs. 1 BauG AG; Art. 24 Abs. 1 BauV AI; Art. 50 RBG GL; § 143^{bis} Abs. 1 PBG SO; Art. 109 Abs. 1 und 3 LCI GE.

¹³⁸ Siehe die Übersicht bei SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 80ff.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Anpassung der Systematik, der Formulierungen und des Detaillierungsgrads kantonaler Bestimmungen unter Verzicht auf vage Umschreibungen (z.B. Zugang nur zum Gebäude oder auch zum Gebäudeinnern? Anpassungspflicht nur für Neubauten oder auch für Umbauten, und welche?).
	UNO-BRK	Aufhebung der Einschränkung des Geltungsbereichs des behindertengerechten Bauens auf „erhebliche“, „wesentliche“ oder „umfassende“ Erneuerungen oder Umbauten in denjenigen Kantonen, die noch solche Regelungen kennen.
	UNO-BRK	Sicherstellung der Zugänglichkeit auch bei Gebäuden mit Gewerbeeignung, jedoch mit noch nicht bekannter Nutzung.
	UNO-BRK	Verankerung einer Anpassungspflicht auch bei Teilumbauten, da die Praxis des BGer im Lichte der UNO-BRK zu eng ist (das BGer verlangt die behindertengerechte Anpassung von durch einen Umbau nicht betroffenen Gebäudeteilen nur dann, wenn ein funktionaler Zusammenhang besteht).
	UNO-BRK	Sicherstellung der Berücksichtigung von notwendigen Anpassungsmassnahmen im Baubewilligungsverfahren, deren Gestaltung aus den Bewilligungsunterlagen nicht ersichtlich ist, wie etwa Beleuchtung, Kontraste, Akustik, Markierung der Treppen, Bedienbarkeit von Aufzügen.
	UNO-BRK	Beschilderungen von Gebäuden und Einrichtungen, die der Öffentlichkeit offenstehen, in Brailleschrift und in leicht lesbarer und verständlicher Form (Art. 9 Abs. 2 lit. d UNO-BRK).

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Zurverfügungstellung von menschlicher und tierischer Hilfe sowie Mittelspersonen, insbesondere Personen zum Führen und Vorlesen und Gebärdendolmetscher, um den Zugang zu Gebäuden und Einrichtungen, die der Öffentlichkeit offenstehen, zu erleichtern (Art. 9 Abs. 2 lit. e UNO-BRK).
	UNO-BRK	Berücksichtigung nicht nur der Anliegen von mobilitätsbeeinträchtigten Personen, sondern auch der Anliegen von Seh- und Hörbehinderten sowie anderen Behinderungen wie Autismus ¹³⁹ .
Baustellen	UNO-BRK	Sicherstellung der Baustellensicherheit und der Barrierefreiheit von Baustellen für Menschen mit Behinderungen ¹⁴⁰ .
Verfahren und Rechtsschutz	UNO-BRK	Schaffung der Möglichkeit von behindertenrechtlichen Anpassungspflichten auch bereits bestehender Bauten, unabhängig von einem Baubewilligungsverfahren, etwa beim Nachweis eines berechtigten Bedürfnisses.
	UNO-BRK	Klärung der Vorgehensweise und Entwicklung einer verlässlichen Praxis bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit und insbesondere bei der Nutzung der Spielräume, die innerhalb des Kostenrahmens bestehen.

¹³⁹ Handlungsbedarf ZH, S. 45.

¹⁴⁰ Ratschlag BRG BS, S. 43.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Verstärkte Einbindung der Behindertenorganisationen oder betroffenen Menschen mit Behinderungen in Projekte im Bereich des Strassenraums oder der Gestaltung des öffentlichen Raums im Hinblick auf die Suche nach konstruktiven Lösungen.
	UNO-BRK	Einrichtung eines Verbandsbeschwerderechts bei Benachteiligungen, die im Bewilligungsverfahren nicht erkennbar waren. In solchen Fällen besteht bisher nur ein individuelles Klagerecht. Die Korrektur von Mängeln müsste durch die Behindertenorganisationen auch nachträglich eingefordert werden können.
	UNO-BRK	Erleichterung der Umsetzung des Gesetzes, beispielsweise durch Vorsehen von Rechtsmitteln der Behörden oder Verpflichtung oder Ermächtigung der Baubehörden, auf Hindernisfreiheit spezialisierte Bauberatungsbüros beizuziehen.
	UNO-BRK	Verpflichtung zur Erstellung eines Konformitätsberichts oder einer Abnahmekontrolle hinsichtlich der Barrierefreiheit im Rahmen jedes Baubewilligungsverfahrens für Neu- oder Umbauten (analog Energienachweis) ¹⁴¹ .
	UNO-BRK	Verpflichtung zu genauen Angaben über die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen in Baugesuchen ¹⁴² .

¹⁴¹ Schattenbericht, S. 43. Der Kanton Neuenburg etwa verpflichtet die Gemeindebehörden, im Baubewilligungsverfahren einen Bericht über die zu ergreifenden Massnahmen zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen zu verfassen, Art. 74 Abs. 3 RELConstr NE.

¹⁴² Der Kanton Solothurn etwa verpflichtet den Gesuchsteller, im Baugesuch genaue Angaben über die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen zu machen und ermächtigt die Baubehörde,

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Verpflichtung zur Information von Behindertenorganisationen über Baugesuche ¹⁴³ .
	UNO-BRK	Einführung einer Publikationspflicht bei vereinfachten Baubewilligungsverfahren ¹⁴⁴ .
	UNO-BRK	Institutionalisierte Sicherstellung der verbindlichen Überprüfung der Einhaltung des BehiG und der kantonalen Vorschriften zum behindertengerechten Bauen, z.B. durch Pflicht des Einbezugs der Beratungsstelle in gewissen Baubewilligungsverfahren ¹⁴⁵ .
	UNO-BRK	Verbindliche Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften zum behindertengerechten Bauen ¹⁴⁶ und systematische Kontrolle, insbesondere auch auf kommunaler Ebene, bei Abschluss der Bauarbeiten und Überwachung einer allfälligen Anpassung an die Vorschriften durch die Behörde ¹⁴⁷ .

auf Kosten des Bauherrn zusätzliche Unterlagen zum Nachweis der erleichterten Zugänglichkeit und Benutzbarkeit für Menschen mit einer Gehbehinderung zu verlangen, § 5 Abs. 1 lit. m und Abs. 2 KBV SO. In diesem Sinne auch Art. 32 Abs. 1 lit. e BauV VS.

¹⁴³ Der Kanton Graubünden etwa verpflichtet die Baubehörde, den beschwerdeberechtigten Behindertenorganisationen den Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Baugesuche bekannt zu geben, Art. 80 Abs. 4 KRG GR.

¹⁴⁴ SCHEFER/HESS-KLEIN, Gleichstellung, S. 395; NADJA HERZ, Behindertengleichstellungsgesetz – Auswirkungen auf das Bauen, in: PBG 2004/3, S. 5ff., S. 27.

¹⁴⁵ Siehe etwa die Regelung von Art. 6 Raumplanungs- und Baugesetz FR (RPBG FR) zur Kommission für behindertengerechtes Bauen, welche die allgemeinen Probleme im Zusammenhang mit der Zugänglichkeit von Bauten und Anlagen für Menschen mit Behinderungen prüft, in diesem Bereich Empfehlungen abgibt und Projekte begutachtet.

¹⁴⁶ Siehe etwa Art. 22 Abs. 4 GRIMB VS: „Die Erteilung der Baubewilligung oder der Betriebsgenehmigung ist von der Einhaltung der vorliegenden Bestimmungen abhängig. Zu diesem Zweck erlässt das Departement genaue Richtlinien zuhanden der zuständigen Gemeinde- und Kantonsbehörden“.

¹⁴⁷ Schattenbericht, S. 43.

Thema	Gruppe	Massnahme
Strategie und Information	UNO-BRK	Koordinierte Strategie der Hochbaubehörden ¹⁴⁸ und Tiefbaubehörden ¹⁴⁹ zur einheitlichen Umsetzung der relevanten Bestimmungen.
	UNO-BRK	Verstärkter Beizug der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen und der kantonalen Beratungsstellen.
	UNO-BRK	Ausbau der Ressourcen der Baubehörden und der kantonalen Beratungsstellen im Bereich hindernisfreies Bauen.
	UNO-BRK	Stärkung der behinderungsrechtlichen Kompetenzen der Baubewilligungsbehörden und der Ressourcen zur systematischen Überprüfung der Baugesuche im Hinblick auf behindertengerechtes Bauen ¹⁵⁰ .
	UNO-BRK	Einrichtung von internen Arbeitsgruppen oder Fachausschüssen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Hoch- und Tiefbau ¹⁵¹ .
	UNO-BRK	Information und Sensibilisierung, offensive Überzeugungsarbeit, Schulungen, Kampagnen (bei Entscheidungsträgern, Bauherren, Architekten etc.) ¹⁵² .

¹⁴⁸ Vorhanden in: BS, SH, VD.

¹⁴⁹ Vorhanden in: BS, NW, SG, ZH.

¹⁵⁰ Handlungsbedarf ZH, S. 45; Wirkungsbericht SG, S. 32.

¹⁵¹ Stadt Zürich: Fachstelle hindernisfreies Bauen im Hochbauamt, Projektorganisation mit Standards im Tiefbauamt.

¹⁵² Handlungsbedarf ZH, S. 50. Der mangelhafte Informationsstand von privaten Akteuren und Behörden im Baubereich wird im Evaluationsbericht zum BehiG festgestellt, Bericht BASS, S. 357; ebenso Handlungsbedarf ZH, S. 45, 50. Siehe dazu auch LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 283.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Erarbeitung eines Merkblatts zum barrierefreien Bauen für kommunale Baubehörden und weitere interessierte Kreise (Bauherrschaften, Architekten etc.) ¹⁵³ .

5. MOBILITÄT¹⁵⁴

Die persönliche Mobilität ist elementar für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Erst durch Mobilität können soziale Kontakte gepflegt, alltägliche Besorgungen erledigt oder einer Ausbildung oder Arbeit nachgegangen werden.

Art. 20 UNO-BRK verpflichtet deshalb die Staaten dazu, wirksame Massnahmen zu treffen, um für Menschen mit Behinderungen persönliche Mobilität¹⁵⁵ mit grösstmöglicher Unabhängigkeit sicherzustellen. Dies umfasst die Art und Weise sowie den Zeitpunkt und die Erschwinglichkeit der Mobilität (lit. a), den Zugang zu Hilfen und unterstützenden Technologien sowie menschlicher und tierischer Hilfe (lit. b), die Förderung der Schulung von Mobilitätsfertigkeiten, sowohl für die Betroffenen als auch für betreuende Fachkräfte (lit. c) sowie die Ermutigung von Herstellern zur Anwendung von Prinzipien, die auf ein universelles Design ihrer Produkte zielen (lit. d).

Art. 9 UNO-BRK hält im Einzelnen fest, welche Massnahmen die Staaten zur Sicherstellung der gleichberechtigten Zugänglichkeit treffen müssen. Die Bestimmung nennt namentlich Transportmittel sowie andere Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden. Einrichtungen in funktionalem Zusammenhang mit dem öffentlichen Verkehr und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs jeder Art (Züge, Busse, Trams, Seilbahnen, Schiffe, Flugzeuge) inkl. Kommunikations- und Billetbezugssysteme sollen von Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit

¹⁵³ Wirkungsbericht SG, S. 127.

¹⁵⁴ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 353ff.

¹⁵⁵ Der Begriff der persönlichen Mobilität bedeutet in diesem Zusammenhang „Bewegungsfreiheit mit grösstmöglicher Unabhängigkeit“, KOVUDHIKULRUNGSRI/HENDRIKS in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 20, S. 569; FASCIGLIONE, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 20, S. 377.

anderen selbständig genutzt werden können¹⁵⁶. Darüber hinaus müssen die Dienstleistungen der Transportunternehmen so ausgestaltet sein, dass sie auch von Menschen mit Behinderungen genutzt werden können¹⁵⁷.

Thema	Gruppe	Massnahme
Allgemein	UNO-BRK	Strategische Verankerung der Zugänglichkeit und Barrierefreiheit im Bereich des öffentlichen Verkehrs und der Mobilität und Erarbeitung eines koordinierten Gesamtkonzepts zur Sicherstellung der Zugänglichkeit des öffentlichen Verkehrs ¹⁵⁸ .
	UNO-BRK	Verankerung und konsequente Anwendung der VSS-Normen, insbesondere Norm SN 640 075 „Hindernisfreier Verkehrsraum“.
	UNO-BRK	Konsequentes Vorsehen von Ersatzmassnahmen, wenn die Gewährleistung der Barrierefreiheit unverhältnismässig erschiene.
	UNO-BRK	Anpassung öffentlicher Zugänge zum öffentlichen Verkehr anlässlich von Neubauten oder Renovierungen.

¹⁵⁶ Dazu zählen gemäss Art. 2 Abs. 3 der Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (SR 151.34, VböV): Zugänge zu Bauten und Anlagen; Orte, an denen ein Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs Fahrgäste ein- oder aussteigen lässt (Haltepunkte); Perrons; Kundenshalter; Informations-, Kommunikations-, Billettbezugs- und Reservationssysteme sowie Notrufsysteme; Toiletten und Parkplätze, die zu Haltepunkten gehören und überwiegend von Reisenden genutzt werden; Nebenbetriebe; Gestaltung des Ein- und Ausstiegs in ein bzw. aus einem Fahrzeug; Türöffnungs- und Halteanforderungssysteme in Fahrzeugen und an Haltepunkten mit Halt auf Verlangen.

¹⁵⁷ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 134, Rz. 10.

¹⁵⁸ Aktualisierter Schattenbericht, S. 33; Schattenbericht, S. 44.

Thema	Gruppe	Massnahme
Monitoring	UNO-BRK	Durchführung eines Monitorings durch das kantonale Amt für öffentlichen Verkehr, insbesondere Erhebung von Informationen zu Art und Umfang der Verbesserungen an Haltestellen, Fahrzeugen und Fahrgastinformationen und über den Gesamtanteil bereits hindernisfreier Haltestellen und Fahrzeuge.
Bushaltestellen	UNO-BRK	Erhebung des Stands der Barrierefreiheit von Bus- und Tramhaltestellen im Kanton.
	UNO-BRK	Information aller Gemeinden über die Umsetzungspflicht und die Anforderungen an die Ausstattung, insbesondere auch in ländlichen Gebieten, sowie Massnahmen zur Sicherstellung, dass Gemeinden ihre Pflicht wahrnehmen ¹⁵⁹ .
	UNO-BRK	Verankerung der VSS-Norm SN 640 075 im kantonalen, wenn nötig auch im kommunalen Recht.
	UNO-BRK	Einrichtung eines interkantonalen Austauschs der Informationen zur Lösung von Umsetzungsproblemen und zur Erhebung von Zahlen über den Fortschritt bei der Anpassung der Bushaltestellen.
	UNO-BRK	Erstellung eines Leitfadens oder von Empfehlungen für die Gemeinden zur Bushaltestellengestaltung.
	UNO-BRK	Einbezug des Gemeindeverbands zur Information und Unterstützung seiner Mitglieder.

¹⁵⁹ Top-Prioritäten ZH, S. 21.

Thema	Gruppe	Massnahme
Kommunikations- und Billetbezugssysteme	UNO-BRK	Sicherstellung der Barrierefreiheit von Kommunikations- und Billetbezugssystemen, Orientierungsmöglichkeiten, Zugang zu den nötigen Informationen und Hilfestellungen durch konsequente Einhaltung des Zwei-Sinne-Prinzips.
Personal	UNO-BRK	Information und Ausbildung des Personals im Hinblick auf die Behandlung von Menschen mit Behinderungen, insbesondere Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen.
	UNO-BRK	Einstellung und Ausbildung von Assistenzpersonal.
Fahrdienste und Taxis	Verbesserung gegenüber heute	Schaffung einer selbständigen gesetzlichen Grundlage zum Betrieb alternativer Transportmittel für Menschen mit Behinderungen als Teil des öffentlichen Verkehrs ¹⁶⁰ .
	Verbesserung gegenüber heute	Verankerung von Mindestanforderungen an Behindertenfahrdienste.
	Verbesserung gegenüber heute	Sicherstellung der Finanzierung der Behindertenfahrdienste.
	Verbesserung gegenüber heute	Klare gesetzliche Regelung zum Angebot eines gleichwertigen Ersatzes für den öffentlichen Verkehr und zu gleichen Bedingungen (freie Anzahl Fahrten, gleiche Preise, gleiche Dienstleistungsfrequenz, keine organisatorischen Hürden).

¹⁶⁰ Schattenbericht, S. 90f.

Thema	Gruppe	Massnahme
	Verbesserung gegenüber heute	Aufhebung allfälliger zahlenmässiger Beschränkungen subventionierter Fahrten ¹⁶¹ .
	Verbesserung gegenüber heute	Schaffung vermehrter Angebote von Fahrzeugen und Personal für Menschen mit Behinderungen in Institutionen durch Kooperation mit anderen Institutionen ¹⁶² .
	UNO-BRK	Sicherstellung, dass Taxiunternehmen über Fahrzeuge verfügen, die für Menschen mit Behinderungen benutzbar sind ¹⁶³ .
	UNO-BRK	Verankerung der Voraussetzungen betreffend Ausbildung und Fahrmaterial, welche private Unternehmer, wie etwa spezialisierte Behindertenfahrdienste oder Taxidienste, erfüllen müssen, um Menschen mit Behinderungen transportieren zu dürfen ¹⁶⁴ .
	UNO-BRK	Transportpflicht für das Mitführen von Hilfsmitteln wie Rollstühle oder Blindenhunde.
	UNO-BRK	Schulung und Information über die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in der Ausbildung der Taxidienstleister ¹⁶⁵ .
Individualverkehr	UNO-BRK	Steuererleichterungen oder Befreiung von der Motorfahrzeugsteuer für Menschen mit Behinderungen.

¹⁶¹ Top-Prioritäten ZH, S. 21.

¹⁶² Wirkungsbericht SG, S. 101.

¹⁶³ Schattenbericht, S. 91.

¹⁶⁴ Siehe etwa § 6 Abs. 5 des baselstädtischen Gesetzes betreffend das Erbringen von Taxidienstleistungen (Taxigesetz BS, SGS 563.200); Art. 25 Verkehrszulassungsverordnung (SR 741.51).

¹⁶⁵ Schattenbericht, S. 91.

Thema	Gruppe	Massnahme
Parkhäuser und -anlagen	UNO-BRK	Verankerung von spezifischen Anforderungen an die Zugänglichkeit von Parkhäusern und -anlagen unter Ermittlung der diesbezüglichen behinderungsbedingten Bedürfnisse (etwa bezüglich Anzahl und Platzierung von Behindertenparkplätzen, Minimalanforderungen an Infrastruktur wie z.B. Billettautomaten, Beleuchtung u.a.).
Einbezug von Behindertenorganisationen und Zusammenarbeit	UNO-BRK	Einbezug der Behindertenorganisationen in Planung und Umsetzung mobilitätsrelevanter Infrastrukturen ¹⁶⁶ und systematischer Einbezug von Fachstellen bei den Projekten des öffentlichen Verkehrs und des Verkehrsraums ¹⁶⁷ .

6. BILDUNG¹⁶⁸

Art. 24 UNO-BRK gewährleistet das Recht von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen auf Bildung ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit; die Bestimmung verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen¹⁶⁹ zu gewährleisten¹⁷⁰. Dies gilt im Bereich des Grundschulunterrichts

¹⁶⁶ Wirkungsbericht SG, S. 121. Der Zürcher Verkehrsverbund veranstaltet beispielsweise zweimal jährlich ein Treffen der „Expertenkommission für hindernisfreies Reisen im ZVV“. Auch etwa die SBB haben einen Behindertenbeirat eingesetzt, wo strategische Fragen und konkrete Projekte besprochen und Kompromisse ausgelotet werden. Die Erfahrungen zeigen, dass dort, wo regelmässiger Kontakt mit konstruktiver Zusammenarbeit und Austausch über Know-how besteht, eher Fortschritte gemacht werden, Bericht BASS, S. 117.

¹⁶⁷ Wirkungsbericht SG, S. 99. Bei einem vermehrten Einbezug müssten den Beratungsstellen weitere Ressourcen zur Verfügung stehen, da sie bisher nur über beschränkte Ressourcen verfügen.

¹⁶⁸ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 364ff.

¹⁶⁹ Die Verpflichtung zur inklusiven Bildung reicht von der Primarstufe (Art. 24 Abs. 2 lit. a UNO-BRK) und der Sekundarstufe (Art. 24 Abs. 2 lit. b UNO-BRK) über die Berufsausbildung und Hochschulbildung bis hin zum lebenslangen Lernen (Art. 24 Abs. 4 UNO-BRK).

¹⁷⁰ POSCHER/RUX/LANGER, Von der Integration zur Inklusion, S. 29.

für alle Einrichtungen des Bildungssystems, sowohl für den öffentlichen als auch den privaten Bildungssektor¹⁷¹.

Art. 19 BV und Art. 20 BehiG beschränken sich auf den obligatorischen Unterricht. In diesem Rahmen besteht eine Verpflichtung zu inklusiver Bildung dort, wo dies den Interessen des Betroffenen besser entspricht. Die bisherige Rechtsprechung anerkennt jedoch keine umfassende Verpflichtung zu inklusiver Bildung auf allen Ebenen¹⁷².

Art. 24 UNO-BRK zielt insbesondere darauf, dass Bildung und Ausbildung unter gleichberechtigten Bedingungen und Berücksichtigung der persönlichen Fähigkeiten jedes Menschen angeboten wird. Das Gesetz soll den Zugang zu Bildungseinrichtungen und -angeboten sowie deren behindertengerechte Ausgestaltung sicherstellen, um eine umfassende Chancengleichheit zu verwirklichen. Hierzu muss ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Bildungssystem zur Verfügung gestellt werden¹⁷³, das auf allen Bildungsstufen¹⁷⁴ ohne Diskriminierung zugänglich ist¹⁷⁵.

¹⁷¹ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 76; KREUTZ, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, Art. 24, S. 244. Siehe zu den Merkmalen eines inklusiven Schulsystems, den konkreten Defiziten des Schweizer Bildungssystems und den notwendigen Reformen zur Umsetzung von Art. 24 UNO-BRK ELIANE SCHEIBLER, Schritt für Schritt zur Transformation, in: VPOD Bildungspolitik, Zeitschrift für Bildung, Erziehung und Wissenschaft, Nummer 220/Februar 2021, S. 11-13, abrufbar unter: <http://vpod-bildungspolitik.ch/?p=4200>.

¹⁷² BGE 146 II 56 E7.1 S. 64; 144 I 1 E2.1-2.2 S 3ff.; 141 I 9 E3.2-3.3 S. 12f.

¹⁷³ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 21; CRPD Rubén Calleja Loma and Alejandro Calleja Lucas v. Spain, Communication No. 41/2017, UN Doc CRPD/C/23/D/41/2017 (2020), Rz. 8.4.

¹⁷⁴ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 8.

¹⁷⁵ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 22-24.

a. Grundschulbildung

Thema	Gruppe	Massnahme
Inklusive Schule	UNO-BRK	Verankerung des Ziels der Inklusion, eines Individualanspruchs auf Zulassung zu einer Regelschule, des Rechts auf inklusive Schulung und auf angemessene Vorkehrungen im Bildungsgesetz ¹⁷⁶ .
	UNO-BRK	Abschaffung des dualen Systems Regelschule – Sonderschule zugunsten der inklusiven Schule und sukzessive Abschaffung der Sonderschulen mit entsprechendem Ressourcentransfer ¹⁷⁷ .
	UNO-BRK	Entwicklung von Aktionsplänen und Strategien für ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen des Bundesstaates einschliesslich verbindlicher Umsetzungsfristen ¹⁷⁸ .

¹⁷⁶ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 48 (a); Handlungsbedarf ZH, S. 66; Schattenbericht, S. 106.

¹⁷⁷ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 48 (a); CRPD, General Comment No. 4, Rz. 40; Aktualisierter Schattenbericht, S. 80.

¹⁷⁸ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 48 (a); CRPD, General Comment No. 4, Rz. 62.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	<p>Situationsanalyse mit systematischer Überprüfung und Anpassung der anwendbaren Rechtsgrundlagen mit dem Ziel des möglichst umfassenden Zugangs von Menschen mit Behinderungen zu einem inklusiven Bildungssystem¹⁷⁹, insb. im Hinblick auf folgende Aspekte¹⁸⁰:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Feststellung von Handlungsspielräumen, Ressourcen und Möglichkeiten zur Förderung von inklusiver Bildung; - Gesetzgebung in Einklang mit den relevanten internationalen Übereinkommen, Empfehlungen und Erklärungen bringen, um inklusive Bildung zu gewährleisten; - Sensibilisierung der Gesellschaft für das Recht auf inklusive Bildung; - Ausbildung der Lehrkräfte und der Schulleitungen über die Erfordernisse inklusiver Bildung; - Verabschiedung breit abgestützter Konzepte der inklusiven Bildung und ihrer Qualität; - Entwicklung von Methoden, um die Wirkung von inklusiver und qualitativ hochwertiger Bildung zu messen.

¹⁷⁹ Schattenbericht, S. 106.

¹⁸⁰ Inklusion: Leitlinien für die Bildungspolitik, 3. erweiterte Auflage, herausgegeben von Deutsche UNESCO-Kommission e.V. (DUK), S. 20, abrufbar unter: https://www.unesco.de/sites/default/files/2018-05/2014_Leitlinien_inklusive_Bildung_0.pdf.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Ausstattung aller Bildungseinrichtungen mit den erforderlichen finanziellen, personellen und sachlichen Ressourcen zur Umsetzung der inklusiven Schule ¹⁸¹ .
	UNO-BRK	Einführung eines Monitorings zur Umsetzung der Rechtsgrundlagen im Schulbereich ¹⁸² .
	UNO-BRK	Einbezug von Menschen mit Behinderungen in die Umsetzung des inklusiven Bildungssystems ¹⁸³ .
Zugänglichkeit	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung der baulichen Zugänglichkeit ¹⁸⁴ von Gebäuden, Spielplätzen, Sportanlagen, Kantinen, Bibliotheken, sanitären Anlagen sowie der gesamten Ausrüstung der Schule. Dabei sind alle Arten der Behinderung zu berücksichtigen.
	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung der informationellen Zugänglichkeit von Informationen, Kommunikation, Curricula, Lehrmaterialien ¹⁸⁵ , Lehrmethoden und Unterstützungssystemen ¹⁸⁶ für Schülerinnen und Schüler mit unterschiedlichen Behinderungen.

¹⁸¹ Handlungsbedarf ZH, S. 66.

¹⁸² CRPD, General Comment No. 4, Rz. 73.

¹⁸³ Der BRK-Ausschuss fordert die Vertragsstaaten auf, den Einbezug von Menschen mit Behinderungen bei Entscheidungen, die das Bildungssystem betreffen, ebenfalls in der Gesetzgebung zu verankern, CRPD, General Comment No. 4, Rz. 63 (I).

¹⁸⁴ Top-Prioritäten ZH, S. 23.

¹⁸⁵ Schattenbericht, S. 106; Top-Prioritäten ZH, S. 23.

¹⁸⁶ Handlungsbedarf ZH, S. 66.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung der Aufgabe, geeignete digitalisierte Lehrmittel für Kinder mit Behinderungen zur Verfügung zu stellen und der entsprechenden Mindeststandards ¹⁸⁷ .
	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung eines Anspruchs auf eine zugängliche Arbeitsumgebung in der Schule.
	UNO-BRK	Sicherstellung des Transports zu und von der Schule sowie an Ausflügen.
Bedarfsabklärung und Einteilung	UNO-BRK	Systematische Schulungen der Abklärungs-, Entscheid- und Beschwerdeinstanzen zu Art. 24 UNO-BRK ¹⁸⁸ .
	UNO-BRK	Einführung eines Bedarfsabklärungsverfahrens und eines gemeinsamen Instruments zur Bedarfsabklärung für alle von der öffentlichen Hand finanzierten sozialpädagogischen Leistungserbringer.
	UNO-BRK	Sicherstellung des Zugangs zu Früherkennung und wissenschaftlich fundierter, intensiver Frühförderung mit geringen Wartezeiten durch spezifisch ausgebildete Fachkräfte.
	Verbesserung gegenüber heute	Keine starren Vorgaben bei der Einteilung in Regel-/Sonderschule: Anpassung allfälliger starrer Kriterien für Unterstützungs- oder Fördermassnahmen und Aufhebung finanzieller oder anderer Obergrenzen für die inklusive Schulung von Kindern mit Behinderungen.

¹⁸⁷ Schattenbericht, S. 106.

¹⁸⁸ Aktualisierter Schattenbericht, S. 80.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Eingehende und umfassende Prüfung der Bedürfnisse im konkreten Einzelfall bei jeder Ein- oder Umschulung und bei der Ausgestaltung des Unterrichts eines Kindes mit Behinderungen.
	UNO-BRK	Verankerung eines altersabhängigen Anspruchs auf Einbezug in Entscheidungen über die Beschulung.
Angemessene Vorkehren und Nachteilsausgleich	UNO-BRK	Schaffung expliziter Gesetzesgrundlagen zu angemessenen Vorkehren und zum Nachteilsausgleich im kantonalen Schulrecht, inklusive Kostenlosigkeit der Massnahmen (z.B. angepasste Lernziele, technische Hilfsmittel und persönliche Assistenz, Zeitzuschläge bei Prüfungen, Anpassungen der Aufgabenstellung oder der Prüfungsform, Benützung von spezifischen Hilfsmitteln sowie auch räumliche Massnahmen).
	UNO-BRK	Verankerung des Anspruchs auf individuell angepasste Stütz- und Fördermassnahmen, z.B. Beratung, Begleitung und Assistenz durch Fachpersonen ¹⁸⁹ oder Technologien, Förderangebote, individuelle Lernziele, Anpassungen der Lehrinhalte, Lehrmaterialien und der Kommunikation oder andere Massnahmen zum Nachteilsausgleich inkl. entsprechender Finanzierung.
	UNO-BRK	Förderung der Entwicklung von pädagogischen Verfahren und Materialien, etwa durch Fachhochschulen und Universitäten.

¹⁸⁹ Schattenbericht, S. 106.

Thema	Gruppe	Massnahme
Sonderpädagogik-Konkordat	Verbesserung gegenüber heute	Ratifikation des Sonderpädagogik-Konkordats.
	Verbesserung gegenüber heute	Aktive Umsetzung des Sonderpädagogik-Konkordats in jenen Kantonen, welche es bereits ratifiziert haben und Überprüfung der konkreten Umsetzung des Sonderpädagogik-Konkordats im Kanton ¹⁹⁰ .
	Verbesserung gegenüber heute	Anwendung des standardisierten Abklärungsverfahrens für die Ermittlung des individuellen Bedarfs (SAV) für diejenigen Kantone, welche nicht dem Sonderpädagogik-Konkordat angehören.
Sportunterricht	UNO-BRK	Durchführung von inklusivem Sportunterricht in der Schule ¹⁹¹ .
Kommunikation	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung des Rechts von Kindern mit Behinderungen auf Erlernen einer auf die Behinderung abgestimmten Kommunikationsform ¹⁹² .
	UNO-BRK	Verankerung einer expliziten Verpflichtung des Kantons, angemessene Kommunikationstechniken für sinnesbehinderte Kinder und Jugendliche bereitzustellen ¹⁹³ .

¹⁹⁰ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 48 (b). Der BRK-Ausschuss empfiehlt sicherzustellen, dass die Anwendung des Sonderpädagogik-Konkordats nicht dazu führt, dass Kinder mit Behinderungen in Sonderschulen abgeschoben werden; zudem ist ihr Recht auf inklusive Bildung zu gewährleisten.

¹⁹¹ Siehe etwa das nationale Projekt „SportIn“, welches gemeinsamen Sportunterricht für Regelschulen und Sonderschulen der gleichen Region ermöglicht und Lehrkräfte darin unterstützt, einen inklusiven Sportunterricht zu gestalten und umzusetzen, weitere Informationen abrufbar unter: <https://www.sportup.ch/de/sportin>.

¹⁹² Handlungsbedarf ZH, S. 66.

¹⁹³ Vgl. § 64b Schulgesetz BS und dazu Ratschlag BRG BS, S. 41f.

Thema	Gruppe	Massnahme
Lehrkräfte	UNO-BRK	Ausweitung der Kenntnisse und der spezialisierten Kompetenzen der sozialpädagogischen Dienste.
	UNO-BRK	Anpassung der Ausbildung von Lehrkräften an die Erfordernisse der inklusiven Bildung (sowohl innerhalb der Ausbildung als auch berufsbegleitend), um Lehrkräften die für einen inklusiven Unterricht notwendigen pädagogischen Kompetenzen zu vermitteln ¹⁹⁴ .
	UNO-BRK	Schaffung zugänglicher Lehrpläne und Materialien in der Lehrerausbildung zur Inklusion von Lehrkräften mit Behinderungen.
	UNO-BRK	Sicherstellung, dass Lehrkräfte bei Bedarf die nötige Unterstützung erhalten ¹⁹⁵ .
	UNO-BRK	Förderung einer offenen, zugewandten und inklusiv ausgerichteten Haltung und Grundeinstellung der Lehrkräfte.
	UNO-BRK	Förderung der Lehrkräfte in Gebärdensprache und in Leichter Sprache. Förderung der Gebärdensprache als bilingual erlernbare „Fremdsprache“ ¹⁹⁶ .
	UNO-BRK	Einstellung von Lehrkräften, einschliesslich solcher mit Behinderungen, die in Brailleschrift, Leichter Sprache und alternativen Kommunikationsformen wie etwa in ELS (Ergänzte Laut-Sprache) ausgebildet sind ¹⁹⁷ .

¹⁹⁴ Aktualisierter Schattenbericht, S. 80; Schattenbericht, S. 106; Top-Prioritäten ZH, S. 23.

¹⁹⁵ Schattenbericht, S. 106.

¹⁹⁶ Schattenbericht, S. 106.

¹⁹⁷ Schattenbericht, S. 106.

Thema	Gruppe	Massnahme
Vorschulbereich	UNO-BRK	Verankerung der heilpädagogischen Früherziehung für Kinder mit Behinderungen ab Geburt ¹⁹⁸ und Förderung inklusiver Erziehung im Vorschulbereich ¹⁹⁹ .
	UNO-BRK	Überprüfung und allfällige Anpassung der kantonalen Tagesbetreuungsgesetze und Schaffung besserer Rahmenbedingungen, um die Tagesbetreuungsstrukturen für Kleinkinder dabei zu unterstützen, Kinder mit Behinderungen aufzunehmen, etwa durch Hilfestellung von Assistenzpersonen.
	UNO-BRK	Ausrichtung von Beiträgen für den behinderungsbedingten Mehraufwand für die Tagesbetreuung, den Spielgruppenbesuch und andere Vorschulangebote für Kinder mit Behinderungen.
	UNO-BRK	Unterstützung von inklusiven Kindertagesstätten und Spielgruppen, z.B. durch Anstossfinanzierung, fachliche und finanzielle Unterstützung oder Weiterbildungsangebote für Mitarbeitende sowie Information und Kommunikation ²⁰⁰ .
	UNO-BRK	Prüfen, ob das gegenwärtige Modell Anreize für Private schafft, Kinder mit Behinderungen in die Tagesbetreuung aufzunehmen.

¹⁹⁸ Wirkungsbericht SG, S. 58.

¹⁹⁹ Aktualisierter Schattenbericht, S. 72f.; Schattenbericht, S. 30.

²⁰⁰ Wirkungsbericht SG, S. 62.

Thema	Gruppe	Massnahme
	Verbesserung gegenüber heute	Mindestqualifikationen sowie Grundsatzreglement für Tagesbetreuungsstätten, die Kinder mit Behinderungen aufnehmen, prüfen bzw. gesetzlich verankern.
	UNO-BRK	Erleichterung des Übergangs von frühkindlicher Bildung und Grundschulbildung durch Verknüpfung zwischen Vorschul- und Schulgesetzen mit der Vorgabe inklusiver Schulvorbereitung.
	UNO-BRK	Schaffung von Beratungsangeboten für Eltern von Kleinkindern mit Behinderungen.
	UNO-BRK	Förderung von Entlastungsdiensten für Familien mit Kleinkindern mit Behinderungen, z.B. Tagesfamilien oder Betreuungspersonen ²⁰¹ .
	UNO-BRK	Bezeichnung einer für den Bereich der Frühförderung zuständigen Stelle ²⁰² .

b. Aus- und Weiterbildung

Die Verwirklichung der Inklusion bedingt, dass Menschen mit Behinderungen auch nach der obligatorischen Bildung diskriminierungsfreien Zugang zu sämtlichen Aus- und Weiterbildungen haben. Art. 24 Abs. 5 UNO-BRK sichert Menschen mit Behinderungen einen diskriminierungsfreien und gleichberechtigten Zugang zu nachobligatorischem Unterricht, zu Hochschulen, zur Berufsausbildung, zur Erwachsenenbildung und zu Weiterbildungsangeboten sowie sämtlichen anderen Angeboten für den lebenslangen Lernprozess²⁰³. Dazu müssen angemessene Vorkehrungen getroffen werden, insbesondere muss die Zugänglichkeit der Bildungsstätten und der Informationen sichergestellt sein.

²⁰¹ Wirkungsbericht SG, S. 62.

²⁰² Beispiel BS: Zentrum für Frühförderung des Erziehungsdepartements (ZFF).

²⁰³ ANASTASIOU/GREGORY/KAUFFMANN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 24, S. 703.

Thema	Gruppe	Massnahme
Allgemein	UNO-BRK	Systematische Überprüfung und Anpassung der anwendbaren Rechtsgrundlagen mit dem Ziel der Inklusion und eines möglichst umfassenden Zugangs von Menschen mit Behinderungen zur Aus- und Weiterbildung, ausgestaltet nach den Grundsätzen des „Universal Design“ und der Barrierefreiheit, für alle Stufen des Bildungssystems ²⁰⁴ .
	UNO-BRK	Erarbeitung einer koordinierten Strategie für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Bereich der Sekundarstufe II.
	UNO-BRK	Schaffung gesetzlicher Vorgaben zu Förder- und Unterstützungsmassnahmen ²⁰⁵ .
Übergang Grundschule – Sekundarstufe II	UNO-BRK	Schaffung kohäsiver Übergänge und Verbindungen zwischen Grundschulbildung und Sekundarbildung.
	UNO-BRK	Abstimmung an den Schnittstellen und am Übergang zur Berufstätigkeit, bildungsbereichsübergreifende Koordination der Aktivitäten, Erfahrungsaustausch, Sammeln von Wissen über die Probleme an den Schnittstellen ²⁰⁶ .

²⁰⁴ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 48 (c).

²⁰⁵ Handlungsbedarf ZH, S. 66.

²⁰⁶ Bericht Bundesrat, S. 27.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Schaffung einer rechtlichen Grundlage, welche es Jugendlichen mit Behinderungen ohne IV-Unterstützung ermöglicht, die benötigte Förderung in den weiterführenden Schulen auf Sekundarstufe II zu erhalten.
	UNO-BRK	Prüfung der Möglichkeit einer gesetzlichen Grundlage sowie der in ihr zu verankernden Kriterien für eine Kostengutsprache zur Beschulung in einer Privatschule.
	UNO-BRK	Schaffung und Förderung spezifischer sonderpädagogischer Brückenangebote, die auf Bedürfnisse von Jugendlichen mit Förderbedarf ausgerichtet sind.
	UNO-BRK	Durchführung von Projekten zur inklusiven Schulung auf Sekundarstufe II.
	UNO-BRK	Schaffung einer Fachstelle oder Bezeichnung verwaltungsinterner Ansprechpersonen, Arbeitsgruppen oder kantonaler Kommissionen, welche mit der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen auf der Sekundarstufe II betraut werden.
Berufsbildung	UNO-BRK	Sicherstellung und Finanzierung der für einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss vor und während der Ausbildung benötigten Beratung, Begleitung (Coaching) und Assistenz der Personen mit Behinderungen, in enger Zusammenarbeit zwischen Kanton und IV ²⁰⁷ .

²⁰⁷ Top-Prioritäten ZH, S. 23

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Ergänzung kantonaler Gesetze über die Berufsbildung zur Unterstützung von Jugendlichen mit Behinderungen beim Eintritt in die Berufsbildung und während der Dauer der Ausbildung ²⁰⁸ .
	UNO-BRK	Sicherstellung der Finanzierung einer adäquaten beruflichen Grundausbildung auch für Menschen mit schweren Behinderungen, die voraussichtlich trotz Ausbildung auf eine Rente angewiesen sein werden ²⁰⁹ .
	UNO-BRK	Schaffung oder Ergänzung kantonaler gesetzlicher Bestimmungen zu Berufsbildungsfonds, um Massnahmen zur Ausbildung und zur Berufsschulung von Jugendlichen mit Behinderungen zu fördern ²¹⁰ .
Nachteilsausgleich	Verbesserung gegenüber heute	Konsequente Umsetzung der Empfehlung Nr. 7 der SBBK ²¹¹ . In diesem Zusammenhang insbesondere Klärung der Zuständigkeiten und Kompetenzen der verschiedenen Akteure im Bereich der Berufsbildung, v.a. Aufgabenteilung zwischen kantonalen Behörden und Bildungsinstitutionen beim Nachteilsausgleich.
	UNO-BRK	Einrichtung von inner- und interkantonalen Austauschgremien zum Nachteilsausgleich, um mehr Handlungssicherheit zu schaffen.

²⁰⁸ Handlungsbedarf ZH, S. 66.

²⁰⁹ Schattenbericht, S. 126.

²¹⁰ Top-Prioritäten ZH, S. 23.

²¹¹ Abrufbar unter: https://edudoc.ch/record/216981/files/empf_nachteilsausgleich_d.pdf.

Thema	Gruppe	Massnahme
Mittel- schulbildung	UNO-BRK	Erarbeiten von Grundlagen zur Erhöhung der Handlungssicherheit im Bereich der Mittelschulbildung und des Nachteilsausgleichs, etwa durch Richtlinien zu Abläufen und Zuständigkeiten ²¹² .
	UNO-BRK	Überprüfung und allfällige Ergänzung oder Präzisierung der kantonalen Mittelschulgesetze mit Blick auf die Grundsätze der inklusiven Bildung, Zugänglichkeit, Nachteilsausgleich und Recht auf angemessene Vorkehren.
Hochschule	UNO-BRK	Schaffung eines spezifischen Beratungsangebots für Menschen mit Behinderungen an den Fachhochschulen und Universitäten (z.B. Fachstelle Studium und Behinderung).
	UNO-BRK	Überprüfung und allfällige Ergänzung oder Präzisierung der Universitäts- und Fachhochschulstatute, der Trägerschaftsverträge der Universitäten sowie der Fachhochschulverträge mit Blick auf die Grundsätze der inklusiven Bildung, Zugänglichkeit, Nachteilsausgleich und Recht auf angemessene Vorkehren.

²¹² Top-Prioritäten ZH, S. 23.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Schaffung von Richtlinien, Prozessen und Instrumenten zur Konkretisierung der behindertenrechtlichen Bestimmungen des Hochschulrechts und des Nachteilsausgleichs, etwa bezüglich Prüfungsmodalitäten, barrierefreien Vorlesungen, Studienmaterial, Zugang zu Bibliotheken mit barrierefreier Literatur bzw. Übersetzungsmöglichkeiten ²¹³ .
	Verbesserung gegenüber heute	Konsequente Anwendung des Leitfadens „Hindernisfreie Hochschule“ ²¹⁴ .
	UNO-BRK	Schaffung und Förderung behindertenspezifischer Angebote wie persönliches Coaching.
	UNO-BRK	Einbezug von Menschen mit Behinderungen als Expertinnen und Experten in der Ausbildung für Studierende ²¹⁵ .

²¹³ Top-Prioritäten ZH, S. 23.

²¹⁴ Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Hindernisfreie Hochschule, Ein Leitfaden zur Selbstevaluation, Zürich 2012, abrufbar unter: <https://www.zhaw.ch/storage/hochschule/studium/beratung/leitfaden-hindernisfreie-hochschule.pdf>.

²¹⁵ An der Fachhochschule für soziale Arbeit St. Gallen unterrichten Menschen mit Lernbehinderung zu den Themen UNO-BRK, Selbstbestimmung und soziale Teilhabe, siehe Wirkungsbericht SG, S. 65.

Thema	Gruppe	Massnahme
Weiterbildung	UNO-BRK	Zurverfügungstellung von genügenden Weiterbildungsangeboten durch Förderstrukturen und Massnahmen zur Zugänglichmachung des Angebots für sämtliche Formen der Behinderung ²¹⁶ .
	Verbesserung gegenüber heute	Schaffung von Möglichkeiten für Menschen in geschützten Arbeitsplätzen zur Absolvierung von internen oder externen Weiterbildungen ²¹⁷ .
	UNO-BRK	Behebung der Lücken bei der Finanzierung von Weiterbildungsangeboten für Menschen mit intellektueller Behinderung oder Lernbehinderung ²¹⁸ .
Private Bildungsangebote	UNO-BRK	Schaffung von Anreizen, damit private Bildungsorganisationen ihr Leistungsangebot den spezifischen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen anpassen.
Lehrpersonen und Lehrmittel	UNO-BRK	Sicherstellung und Finanzierung spezifischer Aus- und Weiterbildung, Beratung und Begleitung für Lehrpersonen im Umgang mit Menschen mit Behinderungen.
	UNO-BRK	Sicherstellung und Finanzierung von Coaching, Begleitung und Assistenz.
	UNO-BRK	Zurverfügungstellung eines spezifischen Beratungsangebots für Behörden und Fachpersonen zu Fragen rund um Berufsbildung, Nachteilsausgleich, Aus- und Weiterbildung für Menschen mit Behinderungen (z.B. Fachstelle).

²¹⁶ Handlungsbedarf ZH, S. 66; Wirkungsbericht SG, S. 119.

²¹⁷ Wirkungsbericht SG, S. 119.

²¹⁸ Wirkungsbericht SG, S. 119.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Sicherstellung der Zugänglichkeit und Barrierefreiheit sämtlicher Lehrmittel, in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Fachstellen sowie den Lehrmittelverlagen, allenfalls durch Verankerung der Barrierefreiheit von Lehr- und Lernmitteln im Berufsbildungsgesetz, mit der Verpflichtung zur Errichtung und Verabschiedung von Standards.
	UNO-BRK	Förderung der Lehrkräfte in Gebärdensprache und in Leichter Sprache.
	UNO-BRK	Förderung der Gebärdensprache als bilingual erlernbare „Fremdsprache“.
	UNO-BRK	Einstellung von Lehrkräften, einschliesslich solcher mit Behinderungen, die in Brailleschrift, Leichter Sprache und alternativen Kommunikationsformen wie etwa in ELS (Ergänzte Laut-Sprache) ausgebildet sind.

7. ARBEIT UND BESCHÄFTIGUNG²¹⁹

Mit Art. 27 UNO-BRK anerkennen die Schweiz und damit auch die Kantone für ihre jeweiligen Kompetenzbereiche das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit. Dies umfasst das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt frei gewählt oder angenommen wird. Zur Verwirklichung dieses Rechts sind Massnahmen zu ergreifen, um unter anderem eine Diskriminierung bei den Auswahl-, Einstellungs- und Arbeitsbedingungen zu verhindern sowie Beschäftigungsmöglichkeiten und den beruflichen Einstieg von Menschen mit Behinderungen

²¹⁹ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 392ff.

zu fördern. Ziel muss die berufliche Inklusion sein: Art. 27 UNO-BRK gibt den Vertragsstaaten das Ziel eines offenen, zugänglichen und inklusiven Arbeitsmarkts vor²²⁰.

Allgemein haben sich gemäss Bundesrat folgende Massnahmen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Berufswelt bewährt und können als Denkanstoss sowohl für öffentlich-rechtliche wie auch privatrechtliche Anstellungen dienen²²¹:

Thema	Gruppe	Massnahme
Führung und Team	UNO-BRK	Commitment der Leitung (z.B. inklusionsorientierte Leitbilder, Vorleben inklusiver Werte).
	UNO-BRK	Kooperativer Führungsstil (z.B. durch Schulungen der Führungskräfte hinsichtlich Wissen und Einstellungen).
	UNO-BRK	Inklusive Teamkultur mit Wertschätzung und Zugehörigkeit.
Barrierefreiheit	UNO-BRK	Barrierefreie Arbeitsplätze (z.B. zugängliche Büroräumlichkeiten, ICT-Struktur und Büroeinrichtungen).
	UNO-BRK	Barrierefreies Personalmanagement (z.B. antidiskriminierende Rekrutierungsstrategien oder Anpassungsmöglichkeit von Arbeitszeitmodellen).
Netzwerke	UNO-BRK	Netzwerkbildung zur Förderung des Wissentransfers und der Bewusstseinsbildung.

a. Der Kanton als Arbeitgeber

Art. 27 Abs. 1 lit. g UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Schritte zu unternehmen, um Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor zu beschäftigen. In Verbindung mit Art. 9 UNO-BRK (Zugänglichkeit) verpflichtet Art. 27 UNO-BRK

²²⁰ LIISBERG, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 27, S. 499.

²²¹ Bericht Bundesrat, S. 47f.

zur Einrichtung barrierefreier Arbeitsplätze, Zurverfügungstellung von Arbeitsassistenten, Betreuung und Förderung am Arbeitsplatz, Information von Arbeitgebern über Leistungen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben sowie zu Angeboten an barrierefreier Weiterbildung²²².

Thema	Gruppe	Massnahme
Gleichstellung und Nicht-Diskriminierung	UNO-BRK	Prüfung und allfällige Ergänzung der Kantonsverfassungen und/oder kantonalen Personalgesetze im Hinblick auf die gleichberechtigte Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen und die Ahndung von Diskriminierungen ²²³ .
	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen ²²⁴ , insbesondere bei der Rekrutierung, der Gestaltung der Arbeitsplätze und der Arbeitsbedingungen, der Weiterbildung, Karriereplanung und dem Lohn, und Sicherstellung ihrer praktischen Umsetzung.
	Verbesserung gegenüber heute	Erarbeitung einer verbindlichen, einheitlichen und departementsübergreifenden Strategie mit konkreten Zielen und Massnahmen, um den Anteil von Anstellungen von Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen bei der Verwaltung zu erhöhen ²²⁵ .

²²² CRPD, General Comment No. 2, Rz. 41; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 135, Rz. 10.

²²³ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 52 (b); Schattenbericht, S. 125.

²²⁴ Vgl. § 5 Abs. 2 lit. e Personalgesetz BS sowie dazu Ratschlag BRG BS, S. 39.

²²⁵ Handlungsbedarf ZH, S. 74; Schattenbericht, S. 124.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Verankerung eines spezifischen Schutzes von Menschen mit Behinderungen, welche Mehrfachdiskriminierungen ausgesetzt sind ²²⁶ .
	UNO-BRK	Gesetzliche Pflicht zur Förderung der Anstellung von Menschen mit Behinderungen in der Verwaltung ²²⁷ (inklusive Prüfung von Quotenregelung) und Entwicklung von Massnahmen zur Erhöhung des Anteils an Mitarbeitenden mit Behinderungen in den kantonalen und kommunalen Verwaltungen (z.B. Anreizsystem).
	UNO-BRK	Verankerung eines Vorrangs von Menschen mit Behinderungen bei gleicher Qualifikation, mit Öffnungsklausel.
	UNO-BRK	Erstellung von Leitlinien zum diskriminierungsfreien Umgang und zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsplatz und Förderung einer inklusionsfreundlichen Organisationskultur ²²⁸ .
	UNO-BRK	Schulung und Information der Personalverantwortlichen sämtlicher Departemente über behindertenrechtliche Fragen der Anstellungsverhältnisse.

²²⁶ Handlungsbedarf ZH, S. 74.

²²⁷ Top-Prioritäten ZH, S. 29.

²²⁸ Bericht Berufliche Inklusion, S. 5.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Ausbau des gesetzlichen Schutzes für Menschen mit Behinderungen durch Präzisierung der staatlichen Schutzpflichten bezüglich Diskriminierung am Arbeitsplatz: Hinweis auf die besonderen Risiken, denen Menschen mit Behinderungen in der Arbeitswelt ausgesetzt sind und auf die besondere Fürsorgepflicht des Staates ²²⁹ , etwa in Bezug auf diskriminierende Belästigung am Arbeitsplatz, Kündigung wegen Verhinderung oder ungenügender Leistung, Gleichbehandlung bei der Beschleunigung oder Verzögerung des Stufenanstiegs sowie Anerkennungsprämien.
Massnahmen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen	UNO-BRK	Überprüfung und allfällige Ergänzung der Personal- und Lohnerlasse mit Blick auf eine barrierefreie Personalpolitik sowie Eingliederung und Wiedereingliederung von Menschen mit Behinderungen. Hier können z.B. die Bestimmungen von Art. 12-15 BehiV als Ausgangspunkt dienen.
	Verbesserung gegenüber heute	Gesetzliche Verankerung der Verpflichtung zu einer mittel- bis langfristigen Strategie der kontinuierlichen Verbesserung barrierefreier Anstellungs- und Arbeitsbedingungen ²³⁰ (dies umfasst insb. auch eine Analyse der möglichen negativen Anreizpunkte wie etwa Stereotypisierung, Pensionskassen, drohender Rentenverlust bei Wiedereingliederung u.ä.).

²²⁹ Handlungsbedarf ZH, S. 73f.

²³⁰ Handlungsbedarf ZH, S. 74.

Thema	Gruppe	Massnahme
	Verbesserung gegenüber heute	Gesetzliche Verpflichtung von Gemeinwesen und Institutionen, ein Angebot an Arbeits-, Ausbildungs-, Praktikums- und Eingliederungsplätzen für Menschen mit Behinderungen vorzusehen und Lehrstellen für Menschen mit Behinderungen zu reservieren ²³¹ .
	Verbesserung gegenüber heute	Schaffung kantonaler Regelungen zu Inklusions- oder Nischenarbeitsplätzen mit leistungsangepassten bzw. einfachen Tätigkeiten zur beruflichen Eingliederung und Wiedereingliederung von Menschen, welche vorübergehend in ihren Leistungen eingeschränkt sind ²³² .
	UNO-BRK	Anpassungen oder Flexibilisierung der Arbeitszeitmodelle.
	Verbesserung gegenüber heute	Ausarbeitung von Massnahmen zur Senkung der Ausscheidungsrate von Menschen mit psychosozialen Behinderungen aus dem Arbeitsmarkt ²³³ .
	UNO-BRK	Schaffung einer Stelle zur Koordination der Anliegen von Menschen mit Behinderungen und Bezeichnung einer delegierten Person bei den jeweiligen departementalen Personaldiensten.

²³¹ Vgl. Art. 13 und 16 GRIMB VS.

²³² Wirkungsbericht SG, S. 52, 126f. mit Verweis auf das kantonale Pilotprojekt „Nischenarbeitsplätze in der kantonalen Staatsverwaltung“ für Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen.

²³³ Wirkungsbericht SG, S. 125f. mit Verweis auf die hierfür im Kanton geschaffene interdepartementale Arbeitsgruppe, welche unter Einbezug weiterer wichtiger Anspruchsgruppen (z.B. IV, Gemeinden, Landeskirchen, Schulpsychologischer Dienst) und Experten (z.B. Fachpersonen aus Forschung und Fachorganisationen) Massnahmenvorschläge erarbeiten soll.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Massnahmen zur Reintegration von Menschen, die aufgrund ihrer Behinderung vorübergehend ausgefallen sind.
	UNO-BRK	Schaffung und Förderung von spezifischen Angeboten für Weiterbildung und Karriereplanung, Mentoring-Programmen und Coaching-Massnahmen ²³⁴ .
Arbeitsplatzgestaltung	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung des Rechtsanspruchs auf angemessene Vorkehren und Anpassungen von Arbeitsräumen und Arbeitsplätzen ²³⁵ .
	Verbesserung gegenüber heute	Gesetzliche Verankerung eines inklusiven Mindeststandards für Arbeitsplätze, die das Prinzip des universellen Designs umsetzen (analog BehiV).
	UNO-BRK	Schaffung einer Regelung zur Sicherung von funktional gleichwertigen informationstechnischen Arbeitsumgebungen für Menschen mit Behinderungen ²³⁶ , insbesondere spezifische Ein- und Ausgabegeräte sowie spezialisierte Software.
	Verbesserung gegenüber heute	Koordination der kantonalen Anpassungsmassnahmen mit den Leistungen der IV.
Rechtsdurchsetzung	UNO-BRK	Einführung von spezifischen Rechtsbehelfen: Gesetzliche Verankerung von Rechtsansprüchen von Menschen mit Behinderungen auf Beseitigung und Unterlassung von Benachteiligungen in allen Stadien von kantonalen Arbeitsverhältnissen und auf angemessene Vorkehren ²³⁷ .

²³⁴ Bericht Berufliche Inklusion, S. 5.

²³⁵ Handlungsbedarf ZH, S. 73; Top-Prioritäten ZH, S. 29.

²³⁶ Top-Prioritäten ZH, S. 29.

²³⁷ Handlungsbedarf ZH, S. 73.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Erlass von Rechtsvorschriften zur Verhinderung und Unterlassung von Diskriminierungen aufgrund von Behinderung in Arbeitsverhältnissen.
	UNO-BRK	Einführung niederschwelliger Verfahren wie Mediations- und Schlichtungsverfahren.
	UNO-BRK	Einführung einer Beweislast erleichterung analog zu jener nach Art. 6 GIG.
	UNO-BRK	Schaffung von Vorschriften über die behindertengerechte Aufbereitung von Daten im Rahmen von Einsichtnahmen in eigene Personendaten, Zugangsgesuchen nach dem Öffentlichkeitsprinzip sowie Akteneinsicht im Verfahren.
	UNO-BRK	Prüfung der Gebührenordnung für den Zugang zu Informationen im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips.
	UNO-BRK	Einrichtung einer Ansprechperson oder Beratungsstelle für Menschen mit Behinderungen im departementsinternen Personaldienst.
Information und Sensibilisierung	UNO-BRK	Breite Kommunikation von bereits eingeführten oder geplanten Massnahmen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen im Arbeitsmarkt durch Schaffung eines barrierefreien Arbeitsumfelds und Rahmenbedingungen unter Hervorhebung der Vorbildfunktion des Kantons als Arbeitgeber.
	UNO-BRK	Massnahmen zur Bewusstseinsbildung: Organisation von Weiterbildungen, Sensibilisierung, Abbau von Ängsten insb. von Vorgesetzten, Beratungsangebote, Leitfaden für chancengleiche Rekrutierung, Case Management.

b. Private Arbeitgeber

Die UNO-BRK macht in Bezug auf den Gehalt der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Arbeitswelt grundsätzlich keinen Unterschied zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern. Hingegen besteht ein Unterschied in Bezug auf die Art der Verpflichtung des Staates und der konkret zu ergreifenden Massnahmen. Die UNO-BRK formuliert denn auch in Art. 27 Abs. 1 lit. g bzw. h UNO-BRK unterschiedliche Pflichten: bezüglich der eigenen Verwaltung eine unmittelbare Pflicht, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen, gegenüber Privaten die indirekte Verpflichtung, die Anstellung von Menschen mit Behinderungen durch positive Massnahmen zu fördern²³⁸.

Während der Kanton seiner Verwaltung direkte verbindliche gesetzliche Vorschriften machen kann, vermitteln Art. 110 Abs. 1 BV und Art. 122 BV dem Bund eine umfassende, nachträglich derogatorische Rechtsetzungskompetenz im Bereich privater Arbeitsverhältnisse; zudem sind bei der Regulierung von privaten Arbeitgebern deren Grundrechte zu achten.

Kantonal geregelt und gesteuert ist der ergänzende Arbeitsmarkt in den Werkstätten der Institutionen. Der Kanton kann durch Anpassungen seines Behindertenkonzepts, der kantonalen Rechtsgrundlagen und der Leistungsvereinbarungen die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt und die systemische Transformation institutioneller Arbeitsangebote durch verschiedene Massnahmen fördern²³⁹.

²³⁸ BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 791f.

²³⁹ Aktualisierter Schattenbericht, S. 85, 94.

Thema	Gruppe	Massnahme
Inklusion von Menschen mit Behinderungen	UNO-BRK	Mainstreaming des Grundsatzes eines offenen, zugänglichen und inklusiven Arbeitsmarkts innerhalb des Kantons.
	UNO-BRK	Erstellen eines Aktionsplans zum Übergangsprozess von institutioneller hin zu unterstützter Arbeit im offenen Arbeitsmarkt, in Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen ²⁴⁰ .
	UNO-BRK	Revision der kantonalen Behindertenkonzepte und Rechtsgrundlagen und Erstellen eines Aktionsplans zum systematischen Ressourcentransfer von institutionellen zu ambulanten Unterstützungsleistungen im allgemeinen Arbeitsmarkt ²⁴¹ .
	UNO-BRK	Anpassung der Finanzierungsmodelle, Bedarfsplanungen und Leistungsvereinbarungen mit den Institutionen ²⁴² .
Inklusionsprojekte und -massnahmen	UNO-BRK	Schaffung von finanziellen Anreizen für Unternehmen und Organisationen für die Anstellung von Menschen mit Behinderungen ²⁴³ , beispielsweise durch Entschädigung des behinderungsbedingten zusätzlichen Aufwands durch kantonale Beiträge.

²⁴⁰ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 52 (a); Aktualisierter Schattenbericht, S. 93.

²⁴¹ Aktualisierter Schattenbericht, S. 94.

²⁴² Aktualisierter Schattenbericht, S. 94.

²⁴³ Vgl. Art. 15 Abs. 1 GRIMB VS.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Schaffung von Anreizen über gesetzgeberische Massnahmen und Förderung von Inklusionsprojekten und Pilotprojekten, Beschäftigungsprogrammen und Programmen zur unterstützten Beschäftigung auf dem privaten Arbeitsmarkt inkl. verstärkte öffentliche Bekanntmachung solcher Programme ²⁴⁴ .
	UNO-BRK	Vorgaben für die Institutionen (etwa über die Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton) zur Schaffung von Arbeitsplätzen, die den Übergang vom ergänzenden in den allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglichen, und zur Begleitung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Behinderungen an solchen Arbeitsplätzen ²⁴⁵ .
	Verbesserung gegenüber heute	Entwicklung von Massnahmen zur Verbesserung des Übergangs vom ergänzenden in den allgemeinen Arbeitsmarkt, insbesondere flexible und individuelle Unterstützungsformen (wie Job Coaching, Arbeitsverleih, Supported Employment) für Menschen mit Behinderungen im allgemeinen Arbeitsmarkt oder Unterstützung bei der Suche und beim Erhalt einer Arbeitsstelle ²⁴⁶ .
	UNO-BRK	Informationsvermittlung durch aktive Bekanntmachung von spezifischen Angeboten zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt ²⁴⁷ .

²⁴⁴ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 52 (c); Handlungsbedarf ZH, S. 74; Schattenbericht, S. 124; Top-Prioritäten ZH, S. 29; Wirkungsbericht SG, S. 43ff.

²⁴⁵ Wirkungsbericht SG, S. 119.

²⁴⁶ Wirkungsbericht SG, S. 37, 46, 119.

²⁴⁷ Siehe etwa das Portal <https://www.compasso.ch>, einem Informationsportal für Arbeitgeber zur beruflichen Inklusion von Menschen mit Behinderungen.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Wissensvermittlung über den Umgang mit Mitarbeitenden mit Behinderungen, insbesondere bei psychosozialen und intellektuellen Behinderungen.
	UNO-BRK	Unterstützung von Organisationen, die sich auf Förderung, Beratung und Unterstützung von Menschen mit Behinderungen im allgemeinen Arbeitsmarkt spezialisieren ²⁴⁸ .
	UNO-BRK	Durchführen von Projekten zur Zusammenarbeit der Institutionen für Menschen mit Behinderungen mit der Wirtschaft.
	UNO-BRK	Schaffung von Netzwerken zusammen mit Arbeitgebenden, IV, Sozialdiensten, Institutionen und Vereinen für Menschen mit Behinderungen.
	UNO-BRK	Einrichtung eines Fonds zugunsten der Inklusion von Menschen mit Behinderungen zusammen mit den Sozialpartnern und Wirtschaftsvertretern ²⁴⁹ .
	Verbesserung gegenüber heute	Erhaltung und Förderung „niederschwelliger Arbeitsplätze“ für Menschen mit Leistungsbeeinträchtigungen (einfache Tätigkeiten, angepasste Stellenprofile) ²⁵⁰ .
	Verbesserung gegenüber heute	Unterstützung von Inklusions- oder Nischenarbeitsplätzen mit leistungsangepassten bzw. einfachen Tätigkeiten zur beruflichen Eingliederung und Wiedereingliederung von Menschen, welche in ihren Leistungen eingeschränkt sind ²⁵¹ .

²⁴⁸ Vgl. Art. 15 Abs. 2 GRIMB VS; Top-Prioritäten ZH, S. 30.

²⁴⁹ Vgl. Art. 8 Abs. 2 BehG FR.

²⁵⁰ Schattenbericht, S. 124.

²⁵¹ Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 8.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsvermittlung und IV.
	UNO-BRK	Durchführung von Kampagnen zur Information und Sensibilisierung von Unternehmen ²⁵² . Privatwirtschaftliche Betriebe, die mit gutem Beispiel vorangehen, haben Signalwirkung und könnten verstärkt öffentlich kommuniziert werden ²⁵³ .
	UNO-BRK	Zurverfügungstellung von Informationen für Arbeitgebende zum Thema der Inklusion von Menschen mit Behinderungen ²⁵⁴ .
	UNO-BRK	Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen an Arbeitgebende bei der Anstellung eines Menschen mit Behinderung ²⁵⁵ .
	UNO-BRK	Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen, Schnuppereinsätzen, Praktika, Übungs- und Inklusionsarbeitsplätzen ²⁵⁶ , Weiterbildungen und Karriereplanung spezifisch für Menschen mit Behinderungen.

²⁵² Handlungsbedarf ZH, S. 74.

²⁵³ Bericht Bundesrat, S. 30.

²⁵⁴ Wirkungsbericht SG, S. 49.

²⁵⁵ Wirkungsbericht SG, S. 49f. Die im Kanton SG ausgerichteten Zuschüsse dienen nur der Wiedereingliederung und können nur Personen zugesprochen werden, welche bereits während längerer Zeit erwerbstätig waren.

²⁵⁶ Wirkungsbericht SG, S. 53f.

Thema	Gruppe	Massnahme
Öffentliches Beschaffungswesen	UNO-BRK	Ergänzung der kantonalen Gesetze über die öffentliche Beschaffung zugunsten von Menschen mit Behinderungen ²⁵⁷ , analog den Voraussetzungen in Bezug auf die Arbeitsbedingungen der Dienstleistungsanbieter, welche „die Gleichbehandlung von Mann und Frau gemäss Bundesgesetz über die Gleichstellung gewährleisten“ ²⁵⁸ .
	UNO-BRK	Einhaltung von Mindeststandards als Kriterium bei Ausschreibungen.
Subventionsrecht	UNO-BRK	Gewährleistung der Chancengleichheit als Auflage im Subventionsrecht ²⁵⁹ .
Wirtschafts- und Standortförderung	UNO-BRK	Überprüfung und allfällige Ergänzung von Wirtschafts- und Standortförderungsgesetzen im Hinblick auf die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen als Voraussetzung für den Zuspruch von Leistungen.
Fachstellen	UNO-BRK	Schaffung einer Inklusions- und Koordinationsstelle, um die Verbindung zwischen den Unternehmen, den Institutionen und den Menschen mit Behinderungen herzustellen.
	UNO-BRK	Einrichtung einer Meldestelle für Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung auf dem Arbeitsmarkt.

²⁵⁷ Handlungsbedarf ZH, S. 74; Top-Prioritäten ZH, S. 29.

²⁵⁸ Basel-Stadt: § 5 Abs. 2 lit. b Gesetz über öffentliche Beschaffungen (ÖBG BS; Basel-Landschaft: § 5 Abs. 2 lit. e Gesetz über öffentliche Beschaffungen (ÖBG BL).

²⁵⁹ Handlungsbedarf ZH, S. 74; Top-Prioritäten ZH, S. 29.

Thema	Gruppe	Massnahme
Information und Sensibilisierung	UNO-BRK	Förderung von Trainings- und Weiterbildungsprogrammen.
	UNO-BRK	Proaktive Kommunikation von Informationen und good practices.

8. ÖFFENTLICH ANGEBOTENE LEISTUNGEN²⁶⁰

Der Zugang zu öffentlich angebotenen Leistungen ist ein elementarer Aspekt des Anspruchs von Menschen mit Behinderungen auf ein selbstbestimmtes und unabhängiges Leben und auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben²⁶¹. Der Begriff der „Leistung“ muss dabei weit verstanden werden und umfasst sowohl das Anbieten von Diensten jeder Art als auch von Waren²⁶².

Staatliche Leistungen auf kantonaler und kommunaler Ebene unterstehen von Bundesrechts wegen dem Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV; Menschen mit Behinderungen verfügen gegen Benachteiligungen über einen Rechtsanspruch auf Beseitigung oder gegebenenfalls Unterlassung; Benachteiligungen sind von Amtes wegen zu beseitigen oder zu unterlassen²⁶³. Das Recht umfasst sowohl den Kontakt zu staatlichen Stellen als auch den Zugang zu deren Leistungen, so dass diese effektiv genutzt werden können²⁶⁴. Von Privaten öffentlich angebotene Leistungen unterliegen bundesrechtlich jedoch nur dem (nach dem Willen des Gesetzgebers und darauf basierend des Bundesgerichts) eng definierten Diskriminierungsverbot (Art. 6 BehiG); bei entsprechender Verletzung ist lediglich eine Entschädigung geschuldet, ohne Verpflichtung zur Anpassung.

Die UNO-BRK unterscheidet nicht, ob eine Leistung von einer staatlichen Stelle oder einem Privaten angeboten wird: Der Schutzpflicht des Staates im Bereich öffentlich

²⁶⁰ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 415ff.

²⁶¹ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 1; Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 10; SCHEFER/HESSEKLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 249, 271.

²⁶² SCHEFER/HESSEKLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 252ff.

²⁶³ Botschaft BehiG, S. 1802.

²⁶⁴ Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 10.

angebotener Leistungen kann nur nachgekommen werden, wenn die Leistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, unabhängig davon, von wem diese Leistungen angeboten werden²⁶⁵. Art. 9 Abs. 2 lit. b UNO-BRK verpflichtet den Staat, progressiv dafür zu sorgen, dass auch Private ihre Angebote, die der Öffentlichkeit offenstehen, nach dem Grundsatz der Zugänglichkeit anpassen; das Ziel der UNO-BRK ist, die vollständige Zugänglichkeit zu erreichen²⁶⁶. Ist die Zugänglichkeit nicht gewährleistet, sind angemessene Vorkehrungen zu treffen²⁶⁷. Ob die bestehenden Rechtsgrundlagen in der Schweiz dafür reichen, ist kritisch zu hinterfragen²⁶⁸. Das kantonale Recht hat die Möglichkeit, einen über das Bundesrecht hinausgehenden Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich angebotener Leistungen und dadurch die gleichberechtigte Inanspruchnahme dieser Leistungen zu garantieren.

Thema	Gruppe	Massnahme
Staatliche Leistungserbringer	UNO-BRK	Überprüfung des bestehenden Rechts, welches die Zugänglichkeit zu Leistungen betrifft, um Lücken in Gesetzen und der Rechtsanwendung zu identifizieren und nach dem Grundsatz des universellen Designs zu schliessen ²⁶⁹ .
	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung des Anspruchs auf angemessene Massnahmen zur Gewährleistung des gleichberechtigten und benachteiligungsfreien Zugangs zu staatlichen Leistungen ²⁷⁰ .

²⁶⁵ Ausdrücklich CRPD, General Comment No. 2, Rz. 13; LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 275; SEATZU, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 9, S. 229; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 304; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 133, Rz. 7.

²⁶⁶ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 14-15.

²⁶⁷ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 31; LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 271, 275.

²⁶⁸ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 304.

²⁶⁹ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 28.

²⁷⁰ Aktualisierter Schattenbericht, S. 33; vgl. § 6 Abs. 1 BRG BS.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Überprüfung und Anpassung der staatlichen Leistungen auf ihre Zugänglichkeit hin (z.B. Anpassung der Websites, Bereitstellung persönlicher Hilfe, Übersetzungen in Gebärdensprache, bauliche und technische Massnahmen).
	UNO-BRK	Schaffung eines speziell an Menschen mit Behinderungen gerichtetes Angebots (z.B. Informationen über Hilfsmittel und Unterstützungsmöglichkeiten).
	UNO-BRK	Sicherstellung der Zugänglichkeit sämtlicher Verwaltungsgebäude, in denen staatliche Leistungen erbracht werden.
	UNO-BRK	Gewährleistung des hindernisfreien Zugangs zu sämtlichen Schriftstücken und Kommunikation in allen Stadien aller Verfahren der Rechtsanwendung und Ermöglichung, sich selber auszudrücken (z.B. durch Gebärdensprache, Brailleschrift, Leichte Sprache etc.).
	UNO-BRK	Erstellung und Umsetzung von kantonalen Aktionsplänen in Bezug auf die Zugänglichkeit von Leistungen ²⁷¹ .
Verfahrens- anpassungen	UNO-BRK	Einführung des Verbandsklage- und -beschwerderechts im Bereich von Leistungen des Staates ²⁷² .

²⁷¹ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 19, 33.

²⁷² Schattenbericht, S. 44.

Thema	Gruppe	Massnahme
Private Leistungserbringer	UNO-BRK	Progressive Verwirklichung der Anpassung von Angeboten Privater, die der Öffentlichkeit offenstehen, nach dem Grundsatz der Zugänglichkeit mit dem konventionsrechtlichen Ziel der vollständigen Zugänglichkeit.
	UNO-BRK	Verankerung des Schutzes vor jeder Form von gezielter oder anderer Diskriminierung durch private Leistungserbringer, einschliesslich des Anspruchs auf angemessene Vorkehren ²⁷³ .
	UNO-BRK	Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen bei der Aufstellung von Sicherheitsvorschriften, etwa für den Brandfall, damit diese Vorschriften nicht herangezogen werden, um Menschen mit Behinderungen die Inanspruchnahme bestimmter Leistungen zu verwehren ²⁷⁴ .
Information und Sensibilisierung	UNO-BRK	Errichtung einer „Meldestelle“ zur Identifikation von Barrieren ²⁷⁵ .
	UNO-BRK	Ausbau der Information über Rechte und Pflichten, Sensibilisierung und Bereitstellen von guten Beispielen zu hindernisfreien Leistungen ²⁷⁶ .
	UNO-BRK	Monitoring, Schulungen und Wissensvermittlung in Bezug auf Fragen der Zugänglichkeit von Leistungen ²⁷⁷ .

²⁷³ Vgl. § 8 Abs. 3 KV BS und Art. 16 Abs. 1 KV GE; Schattenbericht, S. 44.

²⁷⁴ Schattenbericht, S. 45. Dies im Anschluss an die bundesgerichtliche Rechtsprechung im Fall des Genfer Kinobetreibers, BGE 138 I 475.

²⁷⁵ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 19, 33.

²⁷⁶ Bericht Bundesrat, S. 23; Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 10.

²⁷⁷ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 19, 33. Dies umfasst auch die Schulung von Richtern und anderen Mitarbeitern des Justizsystems, um sie für die Anliegen von Menschen mit Behinderun-

9. KOMMUNIKATION UND ZUGANG ZU INFORMATIONEN²⁷⁸

Art. 21 UNO-BRK verpflichtet den Staat, dafür zu sorgen, dass alle für die Allgemeinheit bestimmten Informationen rechtzeitig und kostenlos in barrierefreien Formaten und Technologien zur Verfügung stehen. Diese Verpflichtung erstreckt sich insbesondere auch auf die Kommunikation der Behörden im Internet²⁷⁹ sowie auf alle Informationen und Dokumente, die online erhältlich sind²⁸⁰. Auch im direkten Umgang von Menschen mit Behinderungen mit den Behörden verpflichtet die UNO-BRK die staatlichen Stellen, alle Formen der Kommunikation mit Menschen mit Behinderungen zu akzeptieren und zu erleichtern und Informationen, die über das Internet verbreitet werden, auf zugänglich gestalteten Webseiten zu präsentieren.

Privatpersonen und private Unternehmen werden vom BehiG nicht verpflichtet, barrierefrei zu kommunizieren²⁸¹. Auch die UNO-BRK auferlegt den Privaten keinen entsprechenden Zwang²⁸². Private Anbieter öffentlicher Leistungen sowie die Massenmedien sollen jedoch laut Art. 21 lit. c und d UNO-BRK „aufgefordert“ werden, ihre Leistungen in barrierefreien Formaten zur Verfügung zu stellen. Da die UNO-BRK grundsätzlich nicht unterscheidet, ob eine Information oder Leistung von einer staatlichen Stelle oder einem Privaten angeboten wird²⁸³, kommt dem Staat eine Schutzpflicht im Bereich öffentlicher Kommunikation und öffentlich angebotener Leistungen zu, dafür zu sorgen, dass Informationen oder Leistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, unabhängig

gen zu sensibilisieren, siehe CRPD Szilvia Nyusti and Péter Takács v. Hungary, Communication No. 1/2010, UN Doc CRPD/C/9/D/1/2010 (2013), Rz. 10 (b).

²⁷⁸ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 423ff.

²⁷⁹ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 291.

²⁸⁰ Schattenbericht, S. 93.

²⁸¹ Es ist der klare Wille des Gesetzgebers, dass private Dienstleistungsanbieter gestützt auf das BehiG nicht verpflichtet werden können, aktiv Anpassungsmassnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen zu erbringen; dies ergibt sich auch aus Art. 8 Abs. 3 BehiG, siehe dazu SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 301.

²⁸² CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 21, S. 395.

²⁸³ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 21, S. 391.

davon, von wem diese Informationen oder Dienstleistungen angeboten werden²⁸⁴. Ob die bestehenden Rechtsgrundlagen in der Schweiz dafür reichen, ist zweifelhaft²⁸⁵.

Art. 9 UNO-BRK umfasst als Umsetzungsbestimmung zur Zugänglichkeit alle Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten, die der Allgemeinheit zur Verfügung stehen. Art. 9 Abs. 1 UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, den Zugang zu Information und Kommunikation für Menschen mit Behinderungen sicherzustellen. Dazu sollen Massnahmen getroffen werden, um geeignete Formen der Hilfe und Unterstützung für Menschen mit Behinderungen (Art. 9 Abs. 2 lit. f UNO-BRK), den Zugang zu neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen²⁸⁶ (Art. 9 Abs. 2 lit. g UNO-BRK), sowie die Gestaltung, die Entwicklung, die Herstellung und den Vertrieb zugänglicher Informations- und Kommunikationstechnologien und -systeme zu fördern (Art. 9 Abs. 2 lit. h UNO-BRK).

Thema	Gruppe	Massnahme
Gebärdensprache	UNO-BRK	Anerkennung der Gebärdensprache als eigenständig geschützte Sprache im Rahmen der Sprachenfreiheit ²⁸⁷ .
Behördliche Kommunikation	UNO-BRK	Verankerung der Verpflichtung zur Zugänglichkeit behördlicher Kommunikation und Information in der Gesetzgebung und Allokation der nötigen Ressourcen für deren Umsetzung ²⁸⁸ .

²⁸⁴ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 304.

²⁸⁵ Kritisch SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 304.

²⁸⁶ Dies ist ein Sammelbegriff, welcher sämtliche Informations- und Kommunikationssysteme umfasst, namentlich Radio, Fernsehen, Satelliten, Mobiltelefone, Festnetztelefone, Computer, Netzwerkinfrastruktur und Software, CRPD, General Comment No. 2, Rz. 5.

²⁸⁷ So ausdrücklich die Zürcher Kantonsverfassung, Art. 12 KV ZH. Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 42 (a).

²⁸⁸ Aktualisierter Schattenbericht, S. 69.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Verankerung der barrierefreien Digitalisierung der behördlichen Kommunikation als Ziel im kantonalen Recht inkl. Frist ²⁸⁹ .
	UNO-BRK	Schaffung von konkreten und verbindlichen Standards der barrierefreien Kommunikation ²⁹⁰ . Soweit die Kommunikation über das Internet betroffen ist, empfiehlt sich eine Orientierung an den international festgelegten Standards oder ihre Übernahme ²⁹¹ .
	UNO-BRK	Überprüfung der kantonalen Kommunikationsstrategie und Erarbeitung eines Konzepts und von Standards zum barrierefreien Zugang zu Informationen ²⁹² bzw. einer barrierefreien Kommunikation ²⁹³ .
	UNO-BRK	Überprüfung und allfällige Anpassung sämtlicher kantonalen Webseiten und Angeboten im Internet im Hinblick auf Barrierefreiheit.
	UNO-BRK	Schaffung einer Fachstelle für e-Accessibility ²⁹⁴ und Bündelung der Zuständigkeiten im Bereich barrierefreier behördlicher Kommunikation an einer zentralen Stelle in der kantonalen Verwaltung.

²⁸⁹ Schattenbericht, S. 94.

²⁹⁰ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 42 (b); Handlungsbedarf ZH, S. 35.

²⁹¹ Schattenbericht, S. 94.

²⁹² Wirkungsbericht SG, S. 128.

²⁹³ Handlungsbedarf ZH, S. 35; Top-Prioritäten ZH, S. 15.

²⁹⁴ Schattenbericht, S. 45.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Überprüfung des kantonalen Rechts daraufhin, inwieweit der Kanton in Kontakt mit der Bevölkerung die besonderen Bedürfnisse von Sprach-, Hör- und Sehbehinderten berücksichtigt ²⁹⁵ . Auch die Kommunikation mit Menschen mit intellektuellen Behinderungen muss sichergestellt sein.
	UNO-BRK	Ergänzung der kantonalen Prozessordnungen mit Mechanismen, welche während des gesamten Gerichtsverfahrens in allen Rechtsbereichen und auf allen Ebenen der Justiz die Gewährung von altersgerechten und behinderungsspezifischen Vorkehren sicherstellen ²⁹⁶ .
	UNO-BRK	Verankerung des Anspruchs auf barrierefreie behördliche Kommunikation in verständlicher Sprache, auf mündliche Erklärung amtlicher Entscheide oder Dokumente und auf alternative Formen der Kommunikation für Menschen mit Behinderungen, welche darauf angewiesen sind ²⁹⁷ .

²⁹⁵ Eine Bestandesaufnahme ist Voraussetzung für die Einleitung weiterer Massnahmen in diesem Bereich. Das Departement für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Kantons Genf etwa hat in allen Fachstellen Fragebögen zum Thema Kommunikation mit hör- und sprachbehinderten Menschen ausfüllen lassen, um zu eruieren, wie die Verwaltung mit der Problematik umgeht. Dabei haben sich enorme Unterschiede gezeigt.

²⁹⁶ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 28 (b); Aktualisierter Schattenbericht, S. 46.

²⁹⁷ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 28 (a); siehe im kantonalen Recht § 6 Abs. 2-4 BRG BS sowie die Bestimmungen zur barrierefreien Kommunikation in § 52a Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz BS), § 3 Abs. 2 Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz BS), § 7a Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG BS) und § 7 Abs. 4 Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz BS; dazu auch Ratschlag BRG BS, S. 39.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Ausstattung aller Gebäude der kantonalen Verwaltung mit Gegensprechanlagen nach dem Zwei-Sinne-Prinzip (akustisch und visuell), mit Induktionsanlagen (insb. an Schaltern) ²⁹⁸ und mit reflexfreier Beleuchtung ²⁹⁹ .
	UNO-BRK	Zurverfügungstellung von erforderlichen Hilfestellungen wie Gebärdens- oder Schriftendolmetscher, Unterlagen in verständlicher oder Leichter Sprache, mündliche Erklärungen, Hörtexte, Illustrationen, Gebärdenvideos und andere Kommunikationsformen ³⁰⁰ .
	UNO-BRK	Einführung eines Begleitdienstes für Menschen mit Behinderungen bei Kontakten mit der Verwaltung.
	UNO-BRK	Verankerung der Kostenübernahme für Gebärdendolmetscher und andere behinderungsspezifische Kommunikationsformen und Hilfestellungen für Menschen mit Behinderungen.
	UNO-BRK	Umfassender Einbezug von Menschen mit Behinderungen in Entscheidungen, die sie betreffen, bei sämtlichen Entscheidungen von Behörden und bei politischen Entscheidungsprozessen ³⁰¹ .

²⁹⁸ Der Kanton Freiburg hat in Ausführung eines Postulats des Grossen Rats seine wichtigsten öffentlichen Behördenschalter mit induktiven Höranlagen ausgestattet.

²⁹⁹ Top-Prioritäten ZH, S. 12.

³⁰⁰ Handlungsbedarf ZH, S. 35, 87.

³⁰¹ Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 11.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Sicherstellung der behindertengerechten Aufbereitung und des Zugangs zu öffentlichen Dokumenten, wie etwa den öffentlich zugänglichen Bibliotheken, Registern, dem Bestand des Staatsarchivs oder von Dokumenten, die im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips bzw. des Anspruchs auf Zugang zu eigenen Personendaten und des Akteneinsichtsrechts im Verfahren eingesehen werden dürfen.
	UNO-BRK	Sicherstellung der verwaltungsweiten behindertengerechten Behandlung durch Eintrag von Angaben über eine Behinderung in einem eKonto, sollte sich dieses zu einem zentralen Bestandteil des Verkehrs zwischen Verwaltung und Einzelnem entwickeln. Anbindung solcher Angaben an nachgeschaltete Verwaltungsprozesse.
	UNO-BRK	Prüfung und allfällige Anpassung der Gebührenordnungen für den Zugang zu Informationen im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips.
	UNO-BRK	Sicherstellung der Barrierefreiheit von öffentlichen behördlichen Informationsveranstaltungen.
	UNO-BRK	Förderung der Forschung im Bereich e-Accessibility ³⁰² .

³⁰² Schattenbericht, S. 45.

Thema	Gruppe	Massnahme
ICT – Barrierefreies Internet	UNO-BRK	Überprüfung und Anpassung der grundlegenden informationstechnischen Infrastruktur der Verwaltung im Hinblick auf barrierefreie Nutzung und universelles Design anhand ICT-Standards ³⁰³ .
	UNO-BRK	Erstellung und Umsetzung von kantonalen Aktionsplänen analog dem „Aktionsplan E-Accessibility 2015–2017“ ³⁰⁴ des Bundes ³⁰⁵ .
	UNO-BRK	Einbezug von Menschen mit Behinderungen bei der Entwicklung und Einführung neuer ICT-Infrastruktur.
Information, Schulung und Förderung	UNO-BRK	Einbezug, Information und Schulung der Informatikzuständigen der Kantone und Gemeinden für die Umsetzung der Barrierefreiheit bei der internetbasierten Information und Kommunikation.
	UNO-BRK	Schulung von Mitarbeitenden staatlicher Stellen und Institutionen in der allgemeinen und der persönlichen barrierefreien Kommunikation und im Umgang mit Menschen mit Behinderungen durch die Verwendung von Gebärdensprache, Leichter Sprache, Brailleschrift oder anderen Kommunikationsformen ³⁰⁶ .

³⁰³ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 28-30; Handlungsbedarf ZH, S. 35.

³⁰⁴ Abrufbar unter <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/41219.pdf>.

³⁰⁵ Schattenbericht, S. 94.

³⁰⁶ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 28 (c); Schattenbericht, S. 94.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Sensibilisierung von Angestellten des Staates über ihre Pflichten in der Kommunikation mit Menschen mit Behinderungen und über Vorgehen zum Abbau von Kommunikations- und Einstellungsbarrieren ³⁰⁷ .
	UNO-BRK	Information, Training und Bewusstseinsförderungsprogramme für Menschen mit Behinderungen über ihre Rechte und ihren Zugang zur Justiz.
	UNO-BRK	Bereitstellung ausreichender Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung barrierefreier Kommunikationsformate ³⁰⁸ .
Rechtspflege	UNO-BRK	Überprüfung und Ergänzung der Bestimmungen der kantonalen Rechtspflege, welche mehrheitlich keine Bestimmungen über die behindertengerechte Verfahrensführung enthalten. Hier könnten Bestimmungen über Massnahmen wie etwa Gebärdendolmetscher, Begleitpersonen, bedürfnisgerechte Gestaltung von Vorträgen sowie in einfacher Sprache gehaltene Erläuterungsschreiben zu Verfügungen, Rechtsbehelfen und Verfahrensschritten ausdrücklich geregelt werden.

³⁰⁷ Handlungsbedarf ZH, S. 37.

³⁰⁸ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 42 (c).

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung der Pflicht, betroffenen Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten, dass sie in sämtlichen Stadien aller Verfahren der Rechtsanwendung hindernisfreien Zugang zu allen relevanten Schriftstücken bzw. mündlicher Kommunikation (durch entsprechende Formate bzw. Kommunikationstechniken) erhalten sowie die Möglichkeit haben, sich selber entsprechend ausdrücken zu können (inkl. Gebärdensprache, Brailleschrift, Leichte Sprache, etc.) ³⁰⁹ .
	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung der Möglichkeit zur Anpassung von Verfahren, z.B. durch persönliche Anhörung zu Hause und Verzicht auf Vorführung, Anpassungen in Gerichtssälen sowie bei Verhörtechniken bzw. der Formulierung von Fragen, Zeugnis von Experten etc.
Meldestelle	UNO-BRK	Errichtung einer „Meldestelle“ zur Identifikation von digitalen Barrieren ³¹⁰ und/oder einer unabhängigen „Fachstelle für E-Accessibility“ ³¹¹ , um die Umsetzung der Barrierefreiheit der ICT zu messen und zu fördern und Verwaltungseinheiten zu beraten und zu begleiten.

³⁰⁹ Vgl. § 3 Abs. 2 Gerichtsorganisationsgesetz BS und § 7a Abs. 1 Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege BS.

³¹⁰ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 33.

³¹¹ Schattenbericht, S. 45. Die Einrichtung einer zentralen Fachstelle ist insofern sinnvoll, weil die Kompetenzen nicht in den einzelnen Verwaltungseinheiten aufgebaut oder unter hohen Kosten extern beschafft werden müssen. Eine Fachstelle trägt auch dazu bei, die gewonnenen Erkenntnisse anderen Gemeinwesen oder Privaten zur Verfügung zu stellen und damit die Situation generell zu verbessern.

Thema	Gruppe	Massnahme
Private Kommunikation	UNO-BRK	Aufforderung an die Privaten, ihre Leistungen in barrierefreien Formaten zur Verfügung zu stellen, z.B. Einwirken auf die Aufsichts- und Entscheidungsgremien privater Unternehmungen, Anspornen und Unterstützen (z.B. durch finanzielle Förderung der Aufklärung und Schulung des Personals).
	UNO-BRK	Verankerung eines Rechts auf Inanspruchnahme von für die Öffentlichkeit bestimmten Leistungen auch privater Anbieter und auf angemessene Vorkehrungen (analog Kantonsverfassungen BS und GE).
	UNO-BRK	Verankerung der Garantie der Zugänglichkeit von Information und Kommunikation als Voraussetzung für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an Private ³¹² .

10. BÜRGERRECHTE UND POLITISCHE PARTIZIPATION³¹³

a. Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit

Art. 18 Abs. 1 UNO-BRK garantiert Menschen mit Behinderungen die gleichen Rechte der Personenfreizügigkeit und der freien Wahl des Aufenthaltsortes und Staatsangehörigkeit, wie sie Menschen ohne Behinderungen zukommen. Art. 18 UNO-BRK bekräftigt die klassischen Grundrechte der Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit und des Schutzes vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung, welche in Art. 10 Abs. 2, 24 und 25 BV verankert sind, aus der Sicht eines Menschen mit Behinderung³¹⁴.

³¹² Aktualisierter Schattenbericht, S. 69.

³¹³ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 436ff.

³¹⁴ Art. 18 UNO-BRK identifiziert diejenigen Umstände, in denen Menschen mit Behinderungen in besonderer Weise der Gefahr einer Diskriminierung ausgesetzt sind, CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 18, S. 344.

Die in den lit. a-d genannten Modalitäten sind beispielhaft zu verstehen und begründen staatliche Leistungsverpflichtungen (obligations to fulfill)³¹⁵. Über die Garantie der rechtsgleichen Behandlung von Menschen mit und ohne Behinderungen hinaus umfasst Art. 18 UNO-BRK die Verpflichtung, die Rechtsordnung entsprechend zu gestalten und angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen vorzusehen, um ihre Bewegungsfreiheit zu garantieren³¹⁶.

Thema	Gruppe	Massnahme
Wohnplatzfinanzierung	UNO-BRK	Revision der Koordination der Wohnplatzfinanzierung zwischen den einzelnen Kantonen mit dem Ziel, die Niederlassungsfreiheit auch für Menschen mit Behinderungen vollumfänglich zu gewährleisten ³¹⁷ .
Kantonale Bürgerrechtsgesetze	UNO-BRK	Ausdrückliche Ergänzung der bei der Beurteilung zu beachtenden Kriterien um jenes der Behinderung.
	UNO-BRK	Beantwortung der Frage, welche Formen der Behinderung auf welche Weise in die Beurteilung einfließen sollten, da Behinderungen in vielfältiger Weise auftreten.

³¹⁵ KREUTZ, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 195, Rz. 1.

³¹⁶ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 18, S. 344.

³¹⁷ Schattenbericht, S. 83, 89.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Behindertenspezifische Anpassung der Integrationsvoraussetzungen, insbesondere des Erfordernisses des Nachweises der Sprachkenntnisse oder von Kenntnissen hiesiger gesellschaftlicher Verhältnisse ³¹⁸ . Insbesondere ist zu regeln, ob und inwiefern in gewissen Fällen auf den Nachweis bezüglich spezifischer Aspekte wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Natur verzichtet werden könnte.
	UNO-BRK	Sicherstellung der behindertengerechten und barrierefreien Ausgestaltung der Kommunikation, der Informationen und der Gebäude im Verfahren zum Erwerb des Bürgerrechts.

b. Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben

Bereits aufgrund des Diskriminierungsverbots aus Art. 8 Abs. 2 BV dürfen Menschen mit Behinderungen bei der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte nicht diskriminiert werden. Konkretisierend regelt Art. 29 UNO-BRK die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben. Es geht in erster Linie darum, zu verhindern, dass Menschen mit Behinderungen aufgrund ihrer Behinderung gegenüber anderen Menschen bei der Teilhabe am politischen Leben eingeschränkt werden³¹⁹ und dazu entsprechende Massnahmen zu treffen.

³¹⁸ Schattenbericht, S. 83.

³¹⁹ DU PLESSIS/NJAU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 29, S. 845.

Thema	Gruppe	Massnahme
Stimm- und Wahlrecht	UNO-BRK	Abschaffung des Ausschlusses von Menschen, die unter umfassender Beistandschaft stehen, von den politischen Rechten ³²⁰ .
	UNO-BRK	Verankerung der unterstützten Stimm- und Wahlrechtsausübung von Menschen mit Behinderungen anstelle eines gänzlichen Ausschlusses von Menschen mit umfassender Beistandschaft vom Stimm- und Wahlrecht.
	UNO-BRK	Aufhebung aller Regelungen, die einen generellen schematischen Ausschluss von Menschen mit Behinderungen erlauben ³²¹ .
	UNO-BRK	Schaffung einer gesetzlichen Grundlage und professioneller Strukturen für Unterstützungsmassnahmen und Assistenz ³²² .
	UNO-BRK	Schaffung einer Regelung für die Unterstützung von schreibunfähigen Stimmberechtigten und Ergänzung des Verfahrens über die Feststellung einer relevanten Behinderung.
	UNO-BRK	Vorsehen von Sicherungsmassnahmen gegen Missbrauch und Beeinflussung bei Unterstützung durch eine Drittperson.

³²⁰ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 56 (a); Aktualisierter Schattenbericht, S. 99; Top-Prioritäten ZH, S. 32. Die Stimmberechtigten des Kantons Gené haben am 29. November 2020 eine solche Änderung der Kantonsverfassung angenommen.

³²¹ Schattenbericht, S. 139.

³²² Aktualisierter Schattenbericht, S. 99.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Schaffung der Möglichkeit für schreibunfähige Stimmberechtigte, bei kantonalen Initiativen und Referenden ihre Zustimmung formalisieren zu können ³²³ .
Materialien und Informationen	UNO-BRK	Schaffung einer Bestimmung, wonach die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen bei der Ausgestaltung der Wahl- und Abstimmungsunterlagen hinsichtlich der sprachlichen und visuellen Gestaltung berücksichtigt werden müssen ³²⁴ .
	UNO-BRK	Sicherstellung der Barrierefreiheit und Zugänglichkeit sämtlicher Materialien zur Ausübung der politischen Rechte ³²⁵ , unter Einschluss von Wahlprogrammen, Wahlveranstaltungen, Informationsmaterialien der Parteien und Medienberichten: Audio- und Videodateien, verständliche Ausgestaltung, Leichte Sprache, grosse/kontrastreiche Schrift, Gebärdensprache, Brailleschrift etc.

³²³ Vgl. § 5 Abs. 1bis Gesetz betreffend Initiative und Referendum BS und dazu Ratschlag BRG BS, S. 38. Eine derartige Bestimmung findet sich bereits in Art. 61 Abs. 1^{bis} Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1).

³²⁴ Vgl. § 12b Gesetz über Wahlen und Abstimmungen BS und dazu Ratschlag BRG BS, S. 38.

³²⁵ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 56 (b); Aktualisierter Schattenbericht, S. 99; Schattenbericht, S. 140; Top-Prioritäten ZH, S. 32.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Vermehrte Nutzung des Angebots der Schweizerischen Bibliothek für Blinde, Seh- und Lesebehinderte zur Produktion von zugänglichen Abstimmungsunterlagen ³²⁶ und der Möglichkeit, amtliche Erläuterungen und Informationen als Hördatei anzubieten.
	UNO-BRK	Übertragung kantonaler Parlamentsdebatten in Gebärdensprache und mit Untertitelung.
Bauliche Zugänglichkeit	UNO-BRK	Sicherstellung der Barrierefreiheit von Stimm-/Wahllokalen ³²⁷ (Zugänglichkeit für Rollstuhlfahrende, Orientierungsmöglichkeiten, behinderungsgerechte Beschilderung, Anpassungen der Lichtverhältnisse, behindertengerechte Ausstattung und Mobiliar, Sensibilisierung und Schulung von Wahlhelfern etc.) und Erstellung einer Checkliste für die Ausgestaltung der Wahllokale (meist zuhanden der Gemeinden).
	UNO-BRK	Gewährleistung eines barrierefreien Zugangs zu Gebäuden politischer bzw. amtlicher Gremien sowie zu Debatten bzw. Verhandlungen in Parlament, Exekutive und Judikative, inklusive des Zugangs zu Gemeindeversammlungen ³²⁸ .

³²⁶ Weitere Informationen unter: <https://www.sbs.ch/auftraege-produktion/zugaengliche-abstimmungsshyunterlagen/>.

³²⁷ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 56 (b); Schattenbericht, S. 140.

³²⁸ Schattenbericht, S. 140.

Thema	Gruppe	Massnahme
e-voting	UNO-BRK	Weiterverfolgung der Arbeiten und rechtliche Verankerung im Bereich der elektronischen Stimm- und Wahlabgabe als gleichwertiger Kanal neben der Urne und der brieflichen Stimmabgabe ³²⁹ .
e-collecting	UNO-BRK	Durchführung von Versuchen oder Pilotprojekten zum e-collecting, der elektronischen Unterzeichnung von Initiativen und Referenden ³³⁰ .
Förderung der politischen Mitwirkung	UNO-BRK	Gewährleistung und Finanzierung der behinderungsbedingt notwendigen Assistenz für Mandats-/AmtsträgerInnen mit Behinderungen ³³¹ .
	Verbesserung gegenüber heute	Massnahmen zur politischen Bildung und Finanzierung von Projekten zur Information und Bewusstseinsbildung, auch in den Institutionen ³³² .
	UNO-BRK	Finanzielle Leistungen oder steuerliche Entlastungen für Organisationen und Parteien, damit diese eine barrierefreie Mitarbeit von Menschen mit Behinderungen ermöglichen oder erleichtern, z.B. durch Mentoring-Programme für Menschen mit Behinderungen ³³³ .

³²⁹ Aktualisierter Schattenbericht, S. 99.

³³⁰ Vgl. § 5a Gesetz betreffend Initiative und Referendum BS und dazu Ratschlag BRG BS, S. 38.

³³¹ Schattenbericht, S. 140.

³³² Wirkungsbericht SG, S. 93f.

³³³ Schattenbericht, S. 140.

11. KULTUR, ERHOLUNG, FREIZEIT UND SPORT³³⁴

Zentrales Anliegen von Art. 30 UNO-BRK und dem Recht auf „Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport“³³⁵ ist der gleichberechtigte, barrierefreie Zugang zu Kultur, Erholung, Freizeit und Sport³³⁶. Die Bestimmung konzentriert sich auf verschiedene Aspekte: den Zugang zu Kultur und Freizeit, die aktive Teilnahme und die Mitgestaltung³³⁷.

a. Kultur

Art. 30 Abs. 1 UNO-BRK gewährleistet Menschen mit Behinderungen die Teilnahme am Kulturleben. Dieser Absatz von Art. 30 UNO-BRK beschränkt sich auf die passive Teilnahme; entsprechend steht die Zugänglichkeit von kulturellen Angeboten im Vordergrund³³⁸. Mittels gesetzlicher Grundlagen muss sichergestellt werden, dass Menschen mit Behinderungen nicht von kulturellen Angeboten ausgeschlossen oder benachteiligt werden³³⁹. Die Vertragsstaaten werden verpflichtet, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen einen diskriminierungsfreien Zugang zum

³³⁴ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 455ff.

³³⁵ Siehe zum Thema Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Kultur das Themendossier Kultur des EBGB aus dem Jahr 2012, abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/broschuere/themendossier_kultur.pdf.download.pdf/themendossier_kultur.pdf.

³³⁶ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 44.

³³⁷ BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 876.

³³⁸ BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 879; MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 30, S. 544.

³³⁹ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 44.

kulturellen Leben zu ermöglichen³⁴⁰. Dazu gehört auch das Recht auf behinderungsbedingte Anpassungen³⁴¹.

Landesrechtlich ist auf kantonale kulturelle Angebote Art. 8 Abs. 2 BV anzuwenden; auf solche Privater Art. 6 BehiG. Art. 8 Abs. 2 BV ist im Lichte von Art. 30 UNO-BRK auszulegen; Art. 6 BehiG geht nach heutiger bundesgerichtlicher Praxis hinter den von Art. 30 UNO-BRK gewährleisteten Schutz zurück.

Art. 30 Abs. 2 UNO-BRK verpflichtet die Staaten, Massnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen die künstlerische Entfaltung zu ermöglichen. Diese Bestimmung zielt auf eine aktive Teilnahme.

Thema	Gruppe	Massnahme
Anpassungs- pflicht	UNO-BRK	Verankerung einer gesetzlichen Verpflichtung zur Anpassung kultureller Angebote des Staates und von Privaten an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen. Diese muss insbesondere auch die barrierefreie Aufbereitung der Inhalte für Menschen mit Sinnesbehinderungen oder kognitiven Einschränkungen umfassen ³⁴² .
	UNO-BRK	Sicherstellung, dass staatliche und private Anbieter von öffentlich zugänglichen Angeboten in den Bereichen Kultur, Erholung, Freizeit und Sport angemessene Massnahmen treffen, um Benachteiligungen zu beseitigen oder zu verringern ³⁴³ .

³⁴⁰ Dies umfasst einerseits die abwehrrechtliche Dimension des Rechts auf Kultur und Freizeit, wonach der Staat diskriminierende Massnahmen zu unterlassen hat; andererseits werden positive Massnahmen gefordert, wie die Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der Praxis zur Bekämpfung von Diskriminierungen und die Investition von Ressourcen zur Erleichterung der Teilnahme für Menschen mit Behinderungen, siehe BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 879.

³⁴¹ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 31 (b), 32; MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 30, S. 544.

³⁴² Schattenbericht, S. 143.

³⁴³ Handlungsbedarf ZH, S. 79.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Schaffen von Anreizen, um bestehende Angebote für Menschen mit Behinderungen zu öffnen und zugänglich zu machen.
	UNO-BRK	Überprüfung und allfällige Anpassung der geltenden Sicherheitsvorschriften unter dem Gesichtspunkt des Behindertengleichstellungsrechts ³⁴⁴ .
Anerkennung der sprachlichen und kulturellen Identität	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung der Anerkennung und Förderung der sprachlichen und kulturellen Identität von Menschen mit Behinderungen, insbesondere Gehörlosenkultur und Gebärdensprache ³⁴⁵ .
Kultur- und Filmförderung	UNO-BRK	Ausdrückliche Verankerung der Förderung der kulturellen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen etwa in Kulturförderungsgesetzen ³⁴⁶ .
	UNO-BRK	Verankerung spezifischer Massnahmen als Bewilligungsaufgabe in Kultur- und Filmförderungsgesetzen, welche die Anbieter zur Gleichberechtigung und Barrierefreiheit verpflichten ³⁴⁷ .

³⁴⁴ Schattenbericht, S. 143.

³⁴⁵ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 58 (b); Art. 16 Abs. 3 KV GE; Art. 12 KV ZH; Handlungsbedarf ZH, S. 80; Schattenbericht, S. 144.

³⁴⁶ Vgl. § 2 Abs. 1 Kulturförderungsgesetz BS und dazu Ratschlag BRG BS, S. 42; Wirkungsbericht SG, S. 83.

³⁴⁷ Handlungsbedarf ZH, S. 79.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Verankerung von verpflichtenden Vorgaben hinsichtlich Zugänglichkeit bei der Vergabe finanzieller Mittel (im Rahmen von Ausschreibungen, Subventionen o.ä.) ³⁴⁸ , etwa Auflagen an Subventionsbeiträge, z.B. Filmvorführungen in zugänglichen Formaten oder Massnahmen für die Zugänglichkeit öffentlicher Museen und Kunsthäuser, Theater und Konzerte.
	UNO-BRK	Förderung eines vielfältigen und qualitativ hochwertigen Kulturschaffens und Kulturangebots für Menschen mit Behinderungen, auch unter Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen bei der Vergabe von Fördermitteln ³⁴⁹ .
	UNO-BRK	Durchführen von Programmen und Projekten zur Förderung der Thematisierung von Behinderung ³⁵⁰ .
	UNO-BRK	Förderung inklusiver Kulturvermittlungsangebote ³⁵¹ .
	UNO-BRK	Förderung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Gemeinschafts- und Vereinsleben durch finanzielle Beteiligungen an spezifischen Projekten, welche durch Menschen mit Behinderungen geführt werden oder für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind ³⁵² .

³⁴⁸ Schattenbericht, S. 143.

³⁴⁹ Handlungsbedarf ZH, S. 79; Wirkungsbericht SG, S. 81.

³⁵⁰ Handlungsbedarf ZH, S. 80. Siehe dazu auch die internationalen Beispiele bei BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 885f.

³⁵¹ Ratschlag BRG BS, S. 49.

³⁵² Wirkungsbericht SG, S. 81.

Thema	Gruppe	Massnahme
Museen	UNO-BRK	Förderung eines inklusiven Angebots durch die Museen ³⁵³ .
	UNO-BRK	Regelung zur Zugänglichkeit von Museums-sammlungen für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Behinderungen.
Nutzung des öffentlichen Grundes	UNO-BRK	Ergänzung der Gesetze über die Nutzung des öffentlichen Grundes zur Verankerung der Zugänglichkeit und Nutzbarkeit des öffentlichen Raums durch Menschen mit Behinderungen ³⁵⁴ .
	UNO-BRK	Verankerung der Gewährleistung von Zugänglichkeit für private Veranstalter, welche auf öffentlichem Grund öffentliche Veranstaltungen durchführen ³⁵⁵ .
	UNO-BRK	Schaffung einer Beratungsstelle für die behindertengerechte Ausgestaltung von Veranstaltungen im öffentlichen Raum ³⁵⁶ .
Information	Verbesserung gegenüber heute	Verstärkte Bekanntmachung von Labels, wie etwa von „Kultur inklusiv“, welche sich für eine inklusive Kultur ohne Hindernisse einsetzen und entsprechende Angebote auszeichnen ³⁵⁷ .

³⁵³ Vgl. § 3 Abs. 1 Gesetz über die Museen des Kantons Basel-Stadt BS und dazu Ratschlag BRG BS, S. 42.

³⁵⁴ Vgl. § 4a Abs. 1 Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes BS und dazu Ratschlag BRG BS, S. 42f.

³⁵⁵ Vgl. § 4a Abs. 2 Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes BS und dazu Ratschlag BRG BS, S. 43f, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit und allfälliger Konkretisierung des Beurteilungsspielraums der Bewilligungsbehörden bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit.

³⁵⁶ Vgl. § 4a Abs. 3 Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes BS und dazu Ratschlag BRG BS, S. 44.

³⁵⁷ <https://www.kulturinklusiv.ch>.

b. Sport

Art. 30 Abs. 5 UNO-BRK zielt auf die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an Sport-, Freizeit- und Erholungsaktivitäten. Die Teilhabe umfasst zwei Dimensionen: die Verfügbarkeit und die Zugänglichkeit³⁵⁸. Die Vertragsstaaten haben geeignete Massnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen – insbesondere auch Kindern³⁵⁹ – beim Breitensport, bei behindertenspezifischen Sport- und Erholungsaktivitäten, bei Sport-, Erholungs- und Tourismusstätten und Dienstleistungen den gleichberechtigten Zugang zu ermöglichen.

Thema	Gruppe	Massnahme
Strategie	UNO-BRK	Erarbeitung eines Behindertensportkonzepts ³⁶⁰ .
Infrastruktur-förderung	UNO-BRK	Verankerung einer spezifischen Infrastruktur-förderung zugunsten von barrierefreien Sport-anlagen ³⁶¹ .

³⁵⁸ BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 910.

³⁵⁹ Siehe explizit Art. 30 Abs. 5 lit. d UNO-BRK. Für Kinder ist eine inklusive Teilnahme an Sport- und Freizeitaktivitäten zentral, um soziale Ausschliessung und Verschlechterung des Gesundheitszustands zu bekämpfen, BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 920. Dazu braucht es auch neue Lösungen für den Sportunterricht an Schulen, von dem Kinder mit Behinderungen nicht ausgeschlossen werden. Geschützt ist auch das *Spielen*, welches im Leben eines Kindes eine zentrale Rolle einnimmt und die Inklusion behinderter Kinder massiv fördert, MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 30, S. 549.

³⁶⁰ Siehe etwa das Behindertensportkonzept des Kantons Basel-Landschaft vom 6. Oktober 2013. Das Konzept enthält das bestehende Sportangebot für die verschiedenen Behinderungsarten sowie der eruierte Handlungsbedarf und entsprechende Massnahmen. Die genannten Massnahmen sehen vor, dass der Kanton Unterstützung bei der Rekrutierung von Sportkursleitenden und Begleitpersonen bietet, dass der Kanton die Behindertensportorganisationen bei der Suche nach geeigneter Infrastruktur unterstützt, die bestehenden Förderangebote weiterführt, dem Behindertensport Beiträge aus dem Swisslos-Sportfonds gewährt und die Bewusstseinsbildung in den Dienststellen und Fachbereichen der kantonalen Verwaltung übernimmt, abrufbar unter: <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/geschafte/geschäftsliste/2013-marz-april-065-bis-143/downloads/2013-122.pdf>.

³⁶¹ Vgl. Art. 4 Verordnung über die Subventionierung von Schwimmbädern FR, welche die Empfänger von Subventionen verpflichtet, den Zugang für Menschen mit Behinderungen sicherzustellen, insbesondere durch die Bereitstellung eines Schwimmbadlifts. Diese Regelung könnte

Thema	Gruppe	Massnahme
Förderung von Vereinen	UNO-BRK	Förderung von Vereinen, welche inklusiven Sport anbieten sowie von Vereinen, welche Menschen mit Behinderungen ermöglichen, Sport auszuüben ³⁶² . Vom Staat für den Breitensport zur Verfügung gestellte Ressourcen sollen sich an einem vielfältigen Sport- und Freizeitangebot ausrichten, das auch die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen umfasst ³⁶³ . Mit Unterstützung können sich so herkömmliche Sportvereine auch für Menschen mit Behinderungen öffnen.
Nachwuchsförderung	UNO-BRK	Ergänzung der Bestimmungen über die Nachwuchsförderung im Hinblick auf die spezifischen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen und ihre Gleichstellung ³⁶⁴ .
Behindertenhilfe	UNO-BRK	Ergänzung der gesetzlichen Bestimmungen der Behindertenhilfe im Hinblick auf die Anrechenbarkeit von Leistungen aus dem Bereich Sport.

auf weitere Behinderungsarten und andere Sport- und Freizeitanlagen mit entsprechenden Vorschlägen für Massnahmen ausgedehnt werden.

³⁶² Der Kanton Genf etwa fördert mittels Subventionen Sportvereine, welche Angebote für Menschen mit Behinderungen anbieten, siehe dazu <https://www.ge.ch/acces-au-sport/acces-au-sport-tous>.

³⁶³ Schattenbericht, S. 144.

³⁶⁴ Schattenbericht, S. 142.

Thema	Gruppe	Massnahme
Information und Sensibilisierung	UNO-BRK	Kampagnen zur Förderung des Breitensports und zum Abbau von Vorurteilen und Stereotypen gegenüber den sportlichen Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen ³⁶⁵ .
	UNO-BRK	Durchführung von gemeinsamen Sportanlässen mit Sensibilisierungsangebot.
	UNO-BRK	Schaffung der Stelle eines Inklusionscoaches, welcher Vereine bei der Inklusion von Menschen mit Behinderungen unterstützt.
	UNO-BRK	Schulungen für Vereinsleiter, Trainer und anderen in Sportvereinen tätigen Personen.
	UNO-BRK	Schaffung eines Inklusionslabels für Vereine, welche inklusiven Sport anbieten.
Bauliche Zugänglichkeit	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung der SIA-Norm 500 „Hindernisfreie Bauten“ und der Richtlinien „Hindernisfreie Sportanlagen“ von Procap Bauten bei Sport- und Freizeitanlagen.
	UNO-BRK	Ausrichtung von Förderbeiträgen zur Ausweitung der Zugänglichkeit von Sportanlagen.

c. **Tourismus**

Art. 30 Abs. 5 lit. c und lit. e UNO-BRK verpflichten den Staat zu Massnahmen, um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Tourismusstätten und Tourismusaktivitäten sicherzustellen. Im Bereich Tourismus³⁶⁶ ist eine verstärkte Zusammenarbeit des betreffenden Gemeinwesens mit der Tourismusbranche anzustreben, und möglichst

³⁶⁵ Schattenbericht, S. 144.

³⁶⁶ Siehe dazu auch die Informationen der Europäischen Kommission zum Thema „accessible tourism“ unter http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/accessible_en sowie ausführlich zur EU-Politik in Sachen barrierefreien Tourismus MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 30, S. 551ff.

viele Tourismusattraktionen sind zugänglich zu machen. Bei der Entwicklung von Tourismusstrategien und -projekten sind die spezifischen Anliegen von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen.

Thema	Gruppe	Massnahme
Tourismus	UNO-BRK	Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Tourismusorganisationen, Gemeinden und Regionen, etwa mit Zielvereinbarungen zu Angeboten für Gäste mit Behinderungen entlang der gesamten Servicekette (Transport, Information vor Ort, Einkaufen, Übernachtung, Verpflegung, Aktivitäten) ³⁶⁷ .
	UNO-BRK	Berücksichtigung von behindertenspezifischen Bedürfnissen bei der Entwicklung von Tourismusstrategien und bei der Durchführung von Projekten im Bereich Tourismus.
	UNO-BRK	Errichtung barrierefreier Wanderwege.

12. RECHT AUF GESUNDHEIT³⁶⁸

Mit Art. 25 UNO-BRK anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit ohne Diskriminierung aufgrund einer Behinderung. Im Zentrum dieses Rechts stehen die gesundheitliche Chancengleichheit und der gleichberechtigte Zugang zur Gesundheitsversorgung und Pflege³⁶⁹.

Art. 25 UNO-BRK umschreibt detailliert die zur vollen Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit von Menschen mit Behinderungen notwendigen staatlichen Massnahmen. Das Recht auf Gesundheit setzt sich gemäss der Konvention aus mehreren Teilaspekten zusammen, namentlich dem Recht auf eine gleichwertige und erschwingliche Gesund-

³⁶⁷ Schattenbericht, S. 144.

³⁶⁸ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 468ff.

³⁶⁹ Der Begriff der Gesundheitsversorgung enthält auch die Pflege, LACHWITZ, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 259, Rz. 6.

heitsvorsorge (lit. a), welche auch die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen umfasst (lit. b), dem Recht auf eine möglichst gemeindenaher medizinische Infrastruktur (lit. c), einem Recht auf grundrechtsaffines Gesundheitspersonal, welches insbesondere nur auf der Grundlage der freien Einwilligung nach vorgängiger Aufklärung handelt (lit. d), dem Recht auf gleichen Zugang zu fairen und angemessenen Kranken- und Lebensversicherungen (lit. e) sowie dem Verbot der „diskriminierenden Vorenthaltung von Gesundheitsversorgung und -leistungen“ inkl. Nahrungsmitteln und Flüssigkeiten (lit. f).

Thema	Gruppe	Massnahme
Grundsätze	UNO-BRK	Verankerung der Ansprüche auf Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, auf Zugänglichkeit und des Rechts auf angemessene Vorkehrungen und auf vorurteilsfreie Beurteilung im kantonalen Gesundheitsrecht ³⁷⁰ .
	UNO-BRK	Erstellung eines Aktionsplans zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Menschen mit Behinderungen hinsichtlich allgemeiner und behinderungsspezifischer Angebote ³⁷¹ .
	UNO-BRK	Sicherstellung, dass öffentliche und private Anbieter von allgemein zugänglichen Gesundheitsdienstleistungen Massnahmen zur Verhinderung, Beseitigung und Verringerung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen treffen ³⁷² .

³⁷⁰ Aktualisierter Schattenbericht, S. 83.

³⁷¹ Aktualisierter Schattenbericht, S. 85.

³⁷² Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 50 (a); Handlungsbedarf ZH, S. 84.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Sicherstellung der Durchlässigkeit und Zusammenarbeit durch verstärkte Kooperation zwischen Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen und ambulanten sowie stationären Gesundheitseinrichtungen ³⁷³ .
	UNO-BRK	Mainstreaming der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen bei der Erarbeitung von gesundheitspolitischen Strategien und Massnahmen und in der Gesundheitsberichterstattung ³⁷⁴ .
	UNO-BRK	Verankerung kantonalen Vorgaben für infrastrukturelle, kommunikative und organisatorische Anpassungen bei den Leistungserbringern und Festlegung entsprechender Standards für Diagnosestellung, Behandlung, Betreuung und Erfassung des Pflegebedarfs ³⁷⁵ .
Zugänglichkeit	UNO-BRK	Verankerung von Vorgaben zur barrierefreien Ausgestaltung von stationären Einrichtungen wie Spitälern und Kliniken, sowie von sämtlichen medizinischen und therapeutischen Praxen und Gesundheitseinrichtungen in den kantonalen Gesundheitsgesetzen ³⁷⁶ .

³⁷³ Wirkungsbericht SG, S. 70.

³⁷⁴ Aktualisierter Schattenbericht, S. 83; Schattenbericht, S. 113.

³⁷⁵ Aktualisierter Schattenbericht, S. 84.

³⁷⁶ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 50 (a); Schattenbericht, S. 113; Top-Prioritäten ZH, S. 26; Wirkungsbericht SG, S. 66.

Thema	Gruppe	Massnahme
Gesundheitsförderung und Prävention	UNO-BRK	Durchführung barrierefreier Kampagnen und Projekte zur Gesundheitsförderung und Prävention für Menschen mit Behinderungen ³⁷⁷ .
	UNO-BRK	Sicherstellung des Zugangs zu Kursen und Angeboten der Gesundheitsförderung und Prävention ³⁷⁸ .
	UNO-BRK	Prävention von psychosozialen Behinderungen durch entsprechende Projekte zur Entstigmatisierung und Sensibilisierung und verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Fachpersonen im Sozial-, Gesundheits- und Bildungssystem sowie der Wirtschaft ³⁷⁹ .
Medizinische Behandlungen	UNO-BRK	Konkretisierung des Verbots, wegen einer Behinderung zu diskriminieren, im einfachen kantonalen Recht und in den Richtlinien und Anordnungen kantonalen Behörden und Organisationen.
	UNO-BRK	Regelung der Sensibilisierung des Medizinpersonals sowie der Ausbildung von Fachärztinnen und -ärzten im Bereich der Kommunikation mit Menschen mit Behinderungen ³⁸⁰ .
Zwangsbehandlungen	UNO-BRK	Überprüfung der Rechtslage betreffend Zwangsbehandlungen auf ihre Vereinbarkeit mit den Anforderungen der UNO-BRK ³⁸¹ .

³⁷⁷ Schattenbericht, S. 113.

³⁷⁸ Wirkungsbericht SG, S. 66.

³⁷⁹ Wirkungsbericht SG, S. 71.

³⁸⁰ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 50 (b); Top-Prioritäten ZH, S. 26.

³⁸¹ Die UNO-BRK lässt Zwangsbehandlungen nicht zu; der BRK-Ausschuss empfiehlt ausdrücklich die Aufhebung aller Regelungen und Praktiken in Zusammenhang mit allen Formen von Zwangsbehandlungen, siehe Concluding Observations Switzerland, Rz. 32 (a). Patientinnen und

Thema	Gruppe	Massnahme
Unterstützte Entscheid- findung	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung der unterstützten Entscheidung bzw. des in Art. 25 lit. d UNO-BRK verankerten Rechts, nur aufgrund einer freiwilligen und informierten Einwilligung behandelt zu werden ³⁸² .
	UNO-BRK	Schaffung von Strukturen und Mechanismen zur unterstützten Entscheidung, im Einklang mit dem General Comment No. 1 des BRK-Ausschusses und unter Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen ³⁸³ und Durchführung von Schulungen für alle involvierten Personen ³⁸⁴ .
	UNO-BRK	Sicherstellung des Einbezugs auch des urteilsunfähigen Patienten mit Behinderungen in die Entscheidung in geeigneter Form ³⁸⁵ insb. durch Kommunikation in einer für ihn verständlichen Sprache über Zweck, Art, Folgen und Risiken des Eingriffs.

Patienten haben das Recht auf eine die Persönlichkeit schützende und respektierende Behandlung. Dieser Grundsatz muss insbesondere im Hinblick auf die Wahlfreiheit, die Aufklärung und die Einwilligung näher ausgeführt werden.

³⁸² Ratschlag BRG BS, S. 40; Schattenbericht, S. 57.

³⁸³ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 26 (b); Aktualisierter Schattenbericht, S. 43.

³⁸⁴ Schattenbericht, S. 57.

³⁸⁵ Vgl. § 17 Abs. 1 Gesundheitsgesetz BS und dazu Ratschlag BRG BS, S. 40. Eine analoge Bestimmung findet sich auch in Art. 15 Abs. 1 lit. b Verordnung über die Rechtsstellung der Patientinnen und Patienten SG sowie Art. 377 Abs. 3 ZGB für den Bund.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung, wie der Wille des Betroffenen festgestellt und berücksichtigt werden kann, da im Lichte der UNO-BRK die blosser Nicht-Ablehnung der Teilnahme an medizinischen Behandlungen oder Forschungen durch Urteilsunfähige nicht ausreicht ³⁸⁶ .
Psychische Gesundheit	Verbesserung gegenüber heute	Förderung der psychischen Gesundheit und Verbesserung der Vorbeugung und Früherkennung psychischer Krankheiten, um die Zahl der Erkrankungen zu reduzieren, insbesondere auch mit dem Ziel, bei psychischen Problemen die Ausgliederung aus dem Arbeitsprozess zu verhindern ³⁸⁷ .
	Verbesserung gegenüber heute	Weiterentwicklung der Strukturen, Prozesse und Angebote im ambulanten und stationären Gesundheitsbereich im Hinblick auf Menschen mit psychosozialen Behinderungen ³⁸⁸ , insbesondere Schaffung, Förderung und Weiterentwicklung intermediärer Angebotsstrukturen ³⁸⁹ .

³⁸⁶ So etwa in Art. 25a Abs. 1 lit. e Loi sur la santé publique VD, wonach die Teilnahme an biomedizinischer Forschung bei Urteilsunfähigen zulässig ist, wenn die betroffene Person keine Ablehnung kundgetan hat.

³⁸⁷ Zukunft der Psychiatrie, S. 52; Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Die gesundheitspolitischen Prioritäten des Bundesrates (Gesundheit2020), S. 8, abrufbar unter: <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/nat-gesundheitsstrategien/gesundheits2020/g2020/bericht-gesundheit2020.pdf.download.pdf/bericht-gesundheit2020.pdf>.

³⁸⁸ Bericht Gesundheit2020 (Fn. 387), S. 7.

³⁸⁹ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 50 (d); Aktualisierter Schattenbericht, S. 49; Zukunft der Psychiatrie, S. 52.

Thema	Gruppe	Massnahme
	Verbesserung gegenüber heute	Verbesserung der interinstitutionellen Zusammenarbeit und Vernetzung von Arbeitswelt, IV und ALV und der Zusammenarbeit zwischen Ärzteschaft und IV-Stellen ³⁹⁰ .
	UNO-BRK	Verbesserung der Wissensbasis und der statistischen Planungsgrundlagen ³⁹¹ und Harmonisierung der statistischen Datenquellen mit Bezug auf psychosoziale Behinderungen ³⁹² .
	UNO-BRK	Sensibilisierung und Aufklärung zu den psychosozialen Behinderungen ³⁹³ .
	UNO-BRK	Informations- und Unterstützungsangebote für Betroffene und ihre Angehörigen über die Grundlagen und Angebote im Bereich psychische Gesundheit sowie bei Lebensphasenübergängen ³⁹⁴ .
	Verbesserung gegenüber heute	Massnahmen zur Sicherstellung der psychiatrischen Versorgung von Kindern und Jugendlichen ³⁹⁵ ; stationäre Behandlung nur ausnahmsweise bei klarer Notwendigkeit und unter Gewährleistung der Unversehrtheit und des Rechts auf Elternbesuch ³⁹⁶ .

³⁹⁰ Psychische Gesundheit Schweiz, S. 44.

³⁹¹ Psychische Gesundheit Schweiz, S. 41f.

³⁹² Zukunft der Psychiatrie, S. 6, 53.

³⁹³ Psychische Gesundheit Schweiz, S. 29.

³⁹⁴ Psychische Gesundheit Schweiz, S. 41f.

³⁹⁵ Namentlich sind niederschwellige Kontakt- und Beratungsangebote sowie ambulante und stationäre Versorgung von psychisch erkrankten Kindern und Jugendlichen sicherzustellen, siehe Aktualisierter Schattenbericht, S. 85.

³⁹⁶ Schattenbericht, S. 30.

Thema	Gruppe	Massnahme
Personal	UNO-BRK	Erlass von Regelungen zu Anforderungen an das Personal in Bezug auf Behandlung und Pflege von Menschen mit Behinderungen sowie entsprechender Bestimmungen über die Schulung bzw. Sensibilisierung und Unterstützung des Personals im Hinblick auf den Umgang und die Kommunikation mit Menschen mit Behinderungen (insbesondere mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen) ³⁹⁷ . Dies kann etwa durch bewilligungsrechtliche Auflagen zur Sensibilisierung und Weiterbildung des Personals erfolgen ³⁹⁸ .
	UNO-BRK	Sicherstellung der behindertengerechten Kommunikation und Handlungsänderung, so dass das Gesundheitspersonal den individuellen Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen Rechnung trägt ³⁹⁹ .
	UNO-BRK	Sensibilisierung der Fachkräfte (Ärzte, Krankenpfleger, Rettungsdienste etc.) für die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen und der Wichtigkeit der Kommunikation bereits im Rahmen der Ausbildung oder Fortbildung.

³⁹⁷ Vgl. § 22 Abs. 2 Gesundheitsgesetz BS und dazu Ratschlag BRG BS, S. 40f. Dieses Anliegen kann auch allgemein formuliert werden, wodurch andere Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen (wie etwa Kinder oder ältere Menschen) miteinbezogen werden durch Verankerung einer Pflicht zur Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse der zu behandelnden, betreuenden und zu pflegenden Personen. Dabei können mittels einer „insbesondere-Bestimmung“ die besonderen Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen ausdrücklich genannt werden.

³⁹⁸ Handlungsbedarf ZH, S. 84.

³⁹⁹ Handlungsbedarf ZH, S. 84; Wirkungsbericht SG, S. 66, 68f., 120.

Thema	Gruppe	Massnahme
Universal Design	UNO-BRK	Ausrichtung auf Universal Design ⁴⁰⁰ : Das Potenzial neuer barrierefreier Funktionen (physisch, kommunikativ, konzeptuell) kann besser genutzt werden, wenn diese nicht einzig auf Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind. Dadurch wird nicht nur für Menschen mit Behinderungen eine bessere Gesundheitsversorgung ermöglicht, sondern für die gesamte Bevölkerung ⁴⁰¹ .

13. ANGEMESSENER LEBENSSTANDARD UND SOZIALER SCHUTZ⁴⁰²

Art. 28 UNO-BRK garantiert das Recht von Menschen mit Behinderungen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und ihre Familien und sichert den gleichberechtigten Zugang zu sozialer Unterstützung, einschliesslich der behinderungsspezifischen Dienstleistungen und Hilfen, die Abgeltung des behinderungsbedingten Mehraufwands, sowie den Zugang zu sozialem Wohnungsbau und zur Altersvorsorge.

Thema	Gruppe	Massnahme
Armutsbekämpfung	UNO-BRK	Ergreifung von Massnahmen zur Armutsbekämpfung unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ⁴⁰³ .

⁴⁰⁰ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 20 (a).

⁴⁰¹ Bericht Bundesrat, S. 32.

⁴⁰² Siehe zum Thema ausführlich unten S. 481ff.

⁴⁰³ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 54 (a).

Thema	Gruppe	Massnahme
Zugänglichkeit des sozialen Schutzes	UNO-BRK	Sicherstellung des barrierefreien physischen Zugangs zu Einrichtungen der sozialen Sicherheit ⁴⁰⁴ .
	UNO-BRK	Zurverfügungstellung von behindertengerechten und verständlichen Informationen zu Rechtsansprüchen und Pflichten ⁴⁰⁵ .
	UNO-BRK	Schaffung von spezifischen Beratungsangeboten.
	UNO-BRK	Verstärkte Koordination und Kooperation zwischen den einzelnen Stellen der sozialen Sicherheit ⁴⁰⁶ .
	UNO-BRK	Bewusstseinsstärkung, Sensibilisierung und Ausbildung der Mitarbeitenden im Sozialbereich über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.
Sozialhilfe	UNO-BRK	Schaffung einer allgemeinen Pflicht zur Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in der Sozialhilfegesetzgebung (inkl. Nothilfe und Asylsozialhilfe) ⁴⁰⁷ .
	Praxis	Begriffsklärung und Abgrenzung der Anwendbarkeit von Behindertenhilfegesetzen und Sozialhilfegesetzen.

⁴⁰⁴ Top-Prioritäten ZH, S. 31.

⁴⁰⁵ Wirkungsbericht SG, S. 112.

⁴⁰⁶ Wirkungsbericht SG, S. 113.

⁴⁰⁷ Vgl. § 2a Abs. 1 Sozialhilfegesetz BS und dazu Ratschlag BRG BS, S. 45f.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zur Feststellung der Bedürftigkeit sowie zur Festlegung von behinderungsbedingtem Mehrbedarf im Einzelfall ⁴⁰⁸ .
	UNO-BRK	Schaffung der Möglichkeit, in spezifischen Einzelfällen auf die Mitwirkungspflicht im Sozialhilferecht sowie auf die entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten ganz oder teilweise zu verzichten ⁴⁰⁹ .
	UNO-BRK	Regelung der Berücksichtigung einer behinderungsbedingt verminderten Kapazität zur Selbsthilfe im Rahmen der Beurteilung der Bedürftigkeit.
	UNO-BRK	Befreiung von der Rückforderung von behinderungsspezifischen Leistungen ⁴¹⁰ .
	UNO-BRK	Sicherstellung von effektiver Kommunikation (Übersetzungsmittel, Schulung des Personals) zur Verhinderung von ungerechtfertigten Sanktionen.
	UNO-BRK	Regelung des Ausgleichs von Nachteilen, die nicht direkt auf den Krankheitswert einer Behinderung zurückzuführen sind (insb. soziale Auswirkungen).
	UNO-BRK	Keine Verknüpfung mit dem bundesrechtlichen Begriff der „Invalidität“ gemäss IVG/ATSG als Voraussetzung für den Bezug von Leistungen der Sozialhilfe.
	UNO-BRK	Erstellung eines Leitfadens für die Gemeinden.

⁴⁰⁸ Vgl. § 2a Abs. 2 Sozialhilfegesetz BS und dazu Ratschlag BRG BS, S. 46.

⁴⁰⁹ Vgl. § 2a Abs. 2 Sozialhilfegesetz BS und dazu Ratschlag BRG BS, S. 46.

⁴¹⁰ Vgl. § 2a Abs. 3 Sozialhilfegesetz BS.

Thema	Gruppe	Massnahme
Behindertenhilfe	UNO-BRK	Verankerung des Grundsatzes, dass kein Mensch mit Behinderung zur Deckung des behinderungsbedingten Bedarfs Sozialhilfe benötigt (Sozialhilfeunabhängigkeit) ⁴¹¹ .
	UNO-BRK	Keine Verknüpfung mit dem bundesrechtlichen Begriff der „Invalidität“ gemäss IVG/ATSG als Voraussetzung für den Bezug von Leistungen der Behindertenhilfe.
	UNO-BRK	Förderung von Entlastungsangeboten für Familienangehörige ⁴¹² .
	Verbesserung gegenüber heute	Erhöhung der Beträge für persönliche Auslagen für Heimbewohner ⁴¹³ .
	UNO-BRK	Ausrichtung individueller kantonaler, behinderungsspezifischer Ergänzungsleistungen, Beihilfen und Bedarfsleistungen, die spezifische Notlagen auffangen.
	Verbesserung gegenüber heute	Schaffung von Anreizen für das Wohnen ausserhalb von Einrichtungen ⁴¹⁴ .

⁴¹¹ So die baselstädtische und basellandschaftliche Regelung in den Behindertenhilfegesetzen § 2 Abs. 4 BHG BS und BHG BL.

⁴¹² Wirkungsbericht SG, S. 125 mit Verweis auf die Revision der kantonalen Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen, sodass eine höhere Beteiligung der EL zur Entlastung von betreuenden Angehörigen erfolgen kann.

⁴¹³ Schattenbericht, S. 134; Top-Prioritäten ZH, S. 31.

⁴¹⁴ Wirkungsbericht SG, S. 121.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Schaffung von Beratungsangeboten für Menschen mit Behinderungen und ihren Angehörigen, welche aufgrund der Komplexität der Informationen und der Vielfalt der Angebote oft überfordert sind ⁴¹⁵ .

14. SICHERHEIT IN NOTSITUATIONEN (INFORMATION, WARNUNG, ALARMIERUNG)⁴¹⁶

Art. 11 UNO-BRK verankert das Recht auf Schutz und Sicherheit von Menschen mit Behinderungen in „Gefahrensituationen, einschliesslich bewaffneter Konflikte, humanitärer Notlagen und Naturkatastrophen“ und begründet einen unmittelbar zu erfüllenden Minimalanspruch auf Überlebenseicherung in Notlagen. Art. 9 UNO-BRK (Zugänglichkeit) verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, ihre Systeme zur Warnung, Alarmierung und Information sowie Schutzbauten auch für Menschen mit Behinderungen barrierefrei zugänglich zu machen⁴¹⁷.

Thema	Gruppe	Massnahme
Alarmierung	UNO-BRK	Überprüfung und allfällige Anpassung oder Ergänzung des Alarmierungsrechts zur Gewährleistung barrierefreier Alarmierung (Bereitstellung barrierefreier Informations-, Warn- und Alarmsysteme nach dem Prinzip des „Universal Design“) ⁴¹⁸ .

⁴¹⁵ Wirkungsbericht SG, S. 121.

⁴¹⁶ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 488ff.

⁴¹⁷ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 36.

⁴¹⁸ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 24 (a); Schattenbericht, S. 50; Top-Prioritäten ZH, S. 15.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Einrichtung eines SMS-Alarmierungssystems für Gehörlose und Hörbehinderte, das spartenübergreifend ist und verschiedenste Szenarien (Alarme der Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz o.a.) abdeckt.
Kommunikation	UNO-BRK	Bereitstellung alternativer Kommunikationsformen für Notfälle, um Polizei, Feuerwehr, Sanität und andere Notfalldienste, welche nur telefonisch erreichbar sind, zu erreichen.
	UNO-BRK	Sicherstellung, dass Massnahmen im Zusammenhang mit Gefahrensituationen, humanitären Notlagen und Naturkatastrophen auch für Asylsuchende und Flüchtlinge mit Behinderungen zugänglich sind ⁴¹⁹ .
Strategien	UNO-BRK	Ausarbeitung eines Massnahmenplans, welcher Menschen mit Behinderungen in Krisensituationen sowohl die gleichberechtigte Erfüllung von Grundbedürfnissen (Schutz, Sicherheit, Nahrung, Wasser etc.) als auch spezifischer Bedürfnisse (Hilfsmittel, medizinische und rehabilitative Versorgung, spezielle Medikamente etc.) garantiert ⁴²⁰ .
	UNO-BRK	Entwicklung von Strategien zur Prävention, Bewältigung und Risikoverminderung bei Notlagen sowie von Methoden zur Warnung von Menschen mit Behinderungen vor Gefahren, unter Einbindung von Behindertenorganisationen und Menschen mit Behinderungen ⁴²¹ .

⁴¹⁹ Vgl. CRPD, List of issues in relation to the initial report of Switzerland vom 29. Oktober 2019, UN Doc CRPD/C/CHE/Q/1, Rz. 8b.

⁴²⁰ Schattenbericht, S. 50.

⁴²¹ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 24 (b); Schattenbericht, S. 50.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Überprüfung der Brandschutzvorschriften für Gebäude, die barrierefrei ausgestaltet sind; wo kantonale Regelungen zulässig sind, Erlass von solchen, wo auf Konkordatebene Regelungen bestehen, Hinwirken auf deren Anpassung.
	UNO-BRK	Systematische Datenerhebung ⁴²² und Prüfung der Möglichkeiten, Daten über Menschen mit Behinderungen für die Bewältigung von Notfallsituationen verfügbar zu machen. Allenfalls Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen.
Schutzbauten	UNO-BRK	Überprüfung sämtlicher Schutzbauten auf ihre Vereinbarkeit mit den Anforderungen an die Zugänglichkeit gemäss Art. 9 UNO-BRK und allfällige Anpassung.

15. SICHERHEIT, FREIHEITSENTZIEHUNG UND SCHUTZ GEGEN AUSBEUTUNG, GEWALT UND MISSBRAUCH⁴²³

Die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ist im Kontext von Sicherheitsfragen, Haft und Unterbringung von besonderer Bedeutung. Die UNO-BRK regelt diese Fragen indirekt, indem sie in den Art. 14-16 UNO-BRK die Rechte auf Freiheit und Sicherheit, Schutz vor Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und auf Schutz vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch verankert. Diese Bestimmungen formulieren unter anderem verschiedene, zum Teil recht detaillierte Anforderungen an den Umgang von Menschen, denen die Freiheit entzogen worden ist. Zentrales Anliegen ist, dass das Vorliegen einer Behinderung niemals als alleinige Begründung für eine Einschränkung der genannten Grundrechte dienen kann.

⁴²² Schattenbericht, S. 50.

⁴²³ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 492ff.

a. Polizei

Thema	Gruppe	Massnahme
Polizeirecht	UNO-BRK	Überprüfung des kantonalen Polizeirechts auf seine Vereinbarkeit mit der UNO-BRK und all-fällige Anpassung oder Ergänzung im Hinblick auf die Behandlung von Menschen mit Behinderungen.
Verfahren	UNO-BRK	Gesetzliche Verankerung der Möglichkeit der Anpassung von Verfahren, z.B. durch persönliche Anhörung zu Hause, angepasste Verhör-techniken und Fragestellungen, Verzicht auf Vorführungen, Anpassungen in Gerichtssälen ⁴²⁴ .
	UNO-BRK	Gewährleistung, bei Bedarf Interpreten und fachlich bzw. medizinisch geschulte Begleit-personen beizuziehen ⁴²⁵ oder zum Umgang mit Menschen mit Behinderungen etwa bei Anhaltungen u.ä.
Zugänglichkeit	UNO-BRK	Sicherstellung der Zugänglichkeit aller Polizei-posten sowie von sämtlichen anderen Gerichts-und Verwaltungsgebäuden ⁴²⁶ .
	UNO-BRK	Verankerung des Anspruchs auf hindernisfrei-en Zugang zu allen relevanten Schriftstücken, mündlicher Kommunikation und anderen In-formationen inkl. Möglichkeit, sich selber aus-drücken zu können (Gebärdensprache, Braille-schrift, Leichte Sprache etc.) ⁴²⁷ .

⁴²⁴ Schattenbericht, S. 62.

⁴²⁵ Schattenbericht, S. 62.

⁴²⁶ Schattenbericht, S. 62.

⁴²⁷ Schattenbericht, S. 62.

Thema	Gruppe	Massnahme
Schulung und Information	UNO-BRK	Pflicht zur Aus- sowie Weiterbildung der Polizeiorgane über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, den Umgang mit ihnen und ihren besonderen Bedürfnissen ⁴²⁸ . Dabei sind insbesondere die behinderungsspezifisch besonderen Verhaltensweisen zu thematisieren und die Art des Umgangs mit den betroffenen Menschen durch die Polizeiorgane.
	UNO-BRK	Information, Schulung und Bewusstseinsförderung für Menschen mit Behinderungen über ihre Rechte und ihren Zugang zur Justiz ⁴²⁹ .

b. Freiheitsentzug

Thema	Gruppe	Massnahme
Strafvollzug allgemein	UNO-BRK	Ausdrückliche Ergänzung der kantonalen Strafvollzugsgesetze oder -verordnungen sowie der Anstaltsreglemente mit Vorschriften über die Behandlung von Menschen mit Behinderungen, Zugänglichkeit und Angebote zu deren Unterstützung ⁴³⁰ , medizinischer Versorgung und Selbstbestimmung sowie Sicherstellung der psychischen und physischen Integrität.

⁴²⁸ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 18 (b).

⁴²⁹ Schattenbericht, S. 62.

⁴³⁰ Dazu TRENK-HINTERBERGER, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 179, Rz. 8. Spezifische Anforderungen an die Verfahren zur Inhaftierung sowie zum sonstigen Festhalten eines Menschen sind im Schweizer Recht in Art. 31 BV geregelt, aufbauend auf Art. 5 EMRK und Art. 9 UNO-Pakt II; siehe MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 82ff.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Überprüfung der Reglemente der Anstalten, welche die Haft oder Unterbringung von Menschen mit Behinderungen vollziehen, im Hinblick auf die Grundsätze und Anforderungen der UNO-BRK.
	UNO-BRK	Sicherstellung der Kommunikationsmöglichkeiten der Häftlinge mit Behinderungen.
	UNO-BRK	Einführung und Umsetzung von Massnahmen zur Suizidprävention von Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen im Strafvollzug (u.a. Identifikation von Risikofaktoren, Sensibilisierung und Ausbildung des Personals) ⁴³¹ .
	UNO-BRK	Sicherstellung der Kontrolle der Einhaltung der konventionsrechtlichen Standards ⁴³² .
Spezielle Programme	UNO-BRK	Ausweitung von speziellen Programmen für Insassen mit Behinderungen, die wegen einer Behinderung den Anforderungen im Normalvollzug nicht gerecht werden können (wie z.B. das Programm zur Individualförderung in der Strafanstalt Saxerriet).
Zugänglichkeit	UNO-BRK	Sicherstellung behindertengerechter baulicher und technischer Voraussetzungen und der Zugänglichkeit sämtlicher Anstaltsräume und Kommunikationsmöglichkeiten bei Inhaftierung von Menschen mit Behinderungen ⁴³³ .

⁴³¹ Aktualisierter Schattenbericht, S. 35.

⁴³² Aktualisierter Schattenbericht, S. 53.

⁴³³ Schattenbericht, S. 70.

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Anpassungen des Zugangs zu sanitären Anlagen, Essräumen, Familienzimmer, Gefängnishof, Bibliothek, Arbeitsplätzen, Besuchsräumen sowie medizinischen, psychologischen, sozialen und rechtlichen Dienstleistungen.
Zugang zu Medizin und Therapie	UNO-BRK	Sicherstellung des Zugangs zu medizinischen und therapeutischen Angeboten, insbesondere auch für Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen.
Unterbringungs-ort	UNO-BRK	Berücksichtigung der spezifischen Formen der Beeinträchtigung beim Entscheid über den jeweiligen Unterbringungsort zur Garantie angemessener Haftbedingungen.
	UNO-BRK	Anpassung der Tagesstruktur- sowie der Therapieangebote in den Institutionen.
	UNO-BRK	Anpassung bzw. Ergänzung des kantonalen Jugendstrafvollzugsrechts an die Bedürfnisse von Jugendlichen mit Behinderungen ⁴³⁴ .
Berücksichtigung behinderungsbedingter Erschwernisse	UNO-BRK	Anpassung des Justizvollzugsrechts im Hinblick auf behinderungsbedingte Erschwernisse, welche im Falle einer Inhaftierung eintreten können, insbesondere Ausnahmeregelungen bezüglich der Einzelhaft von Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen und die interkantonale Harmonisierung des Zugangs zu medizinischen Behandlungen in Haftanstalten ⁴³⁵ .

⁴³⁴ Ratschlag BRG BS, S. 40.

⁴³⁵ Im 7. Staatenbericht des UNO-Ausschusses gegen Folter brachte der Ausschuss seine Besorgnis über gewisse Aspekte der Haftbedingungen in schweizerischen Gefängnissen zum Ausdruck. Hervorgehoben wurde unter anderem der kantonal unterschiedliche Zugang zu medi-

Thema	Gruppe	Massnahme
Fürsorgerische Unterbringung	Verbesserung gegenüber heute	Überprüfung der kantonalen Praxis zur Umsetzung der fürsorgerischen Unterbringung im Lichte der Konvention ⁴³⁶ und schriftliche Dokumentation der Vorschriften zur Umsetzungspraxis.
	Verbesserung gegenüber heute	Sicherstellung, dass Fachleute des Spruchkörpers zur Beurteilung der Notwendigkeit einer fürsorgerischen Unterbringung über die notwendigen Kenntnisse verfügen, um behinderungsbedingte Besonderheiten beurteilen zu können ⁴³⁷ .
	Verbesserung gegenüber heute	Ergreifen von Massnahmen zur Weiterentwicklung des psychiatrischen Versorgungssystems, insb. Schaffung und Ausbau ambulanter, intermediärer Angebote und mobiler Teams zur Krisenintervention ⁴³⁸ .
	Verbesserung gegenüber heute	Erhöhung des Stellenwerts von ambulanten Massnahmen und Förderung verbindlicher Massnahmen zur Prävention von fürsorgerischen Unterbringungen ⁴³⁹ .

zinischen Behandlungen, insbesondere für Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Beeinträchtigungen. Weiter wurde die Einzelhaft von Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen kritisiert, siehe Committee against Torture, Concluding observations on the seventh periodic report of Switzerland, UN Doc CAT/C/CHE/CO/7, S. 6f., abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/menschenrechte/antifolterkonvention/cat-ber-7-schlussfolgerungen-e.pdf>.

⁴³⁶ Schattenbericht, S. 69.

⁴³⁷ Top-Prioritäten ZH, S. 17.

⁴³⁸ Aktualisierter Schattenbericht, S. 49.

⁴³⁹ Top-Prioritäten ZH, S. 17.

Thema	Gruppe	Massnahme
	Verbesserung gegenüber heute	Sicherstellung der Kontrolle der Einhaltung der konventionsrechtlichen Standards im Rahmen von fürsorgerischen Unterbringungen ⁴⁴⁰ .
Andere Vollzugsformen	UNO-BRK	Sicherstellung, dass in den Vollzugsformen wie gemeinnützige Arbeit, Electronic Monitoring etc. die Situation von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden.
Schulung und Information	UNO-BRK	Schulung und Information des Anstaltspersonals über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, den Umgang mit ihnen und die dabei auftretenden Besonderheiten ⁴⁴¹ .

c. Schutz gegen Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch

Thema	Gruppe	Massnahme
Sichernde Massnahmen	UNO-BRK	Verstärkung der Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung jeder Form von Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen, sowie von Stigmatisierung und Stereotypisierung, und Bereitstellung von zugänglichen, altersgerechten Informationen über Formen von Gewalt sowie über die zur Verfügung stehenden Beschwerde-mechanismen und Rechtsmittel ⁴⁴² .

⁴⁴⁰ Aktualisierter Schattenbericht, S. 53.

⁴⁴¹ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 18 (b); Schattenbericht, S. 70.

⁴⁴² Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 34 (a).

Thema	Gruppe	Massnahme
	UNO-BRK	Schaffung verbindlicher Vorschriften über sichernde Massnahmen gegen Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch im Rahmen des Vollzugs von Haft und Unterbringung, insb. zur Sicherung der psychischen und physischen Integrität sowie der medizinischen Selbstbestimmung ⁴⁴³ . Dies gilt auch für Menschen mit Behinderungen in Institutionen, welche sich aufgrund einer schweren körperlichen oder psychischen Behinderung nicht ausreichend mitteilen können.
	Verbesserung gegenüber heute	Sicherung des Zugangs zur Justiz auch für diejenigen Menschen mit Behinderungen, die sich in Institutionen aufhalten und die dafür auf Hilfe des Personals angewiesen sind ⁴⁴⁴ .
Forschungsprojekte	UNO-BRK	Verpflichtung der kantonalen Ethikkommissionen, die Bewilligungen zur Durchführung von Forschungsprojekten von der Einhaltung der Anforderungen der UNO-BRK abhängig zu machen und dies zu kontrollieren.
Pflegestandards	UNO-BRK	Erlass von Pflegestandards, um Missstände in Zusammenhang mit der Pflege von Menschen mit Behinderungen zu verhindern (z.B. Anspruch auf gleichgeschlechtliche Pflege) ⁴⁴⁵ .

⁴⁴³ Aktualisierter Schattenbericht, S. 58.

⁴⁴⁴ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 34 (d); Schattenbericht, S. 63.

⁴⁴⁵ Schattenbericht, S. 74.

Thema	Gruppe	Massnahme
Aufsicht	UNO-BRK	Sicherstellung der Kontrolle der Einhaltung der konventionsrechtlichen Standards in sämtlichen Anstalten und Institutionen des Kantons ⁴⁴⁶ , namentlich durch regelmässige, unangekündigte Aufsichtsbesuche ⁴⁴⁷ .
	UNO-BRK	Statistische Erhebungen der Gewalt an Menschen und Kindern mit Behinderungen innerhalb und ausserhalb von Institutionen ⁴⁴⁸ .
	UNO-BRK	Schaffung einer unabhängigen Anlaufstelle zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen, die gegen Institutionen vorgehen möchten, in denen sie leben ⁴⁴⁹ .
Schulung und Information	UNO-BRK	Schulungen zu Gewaltintervention und -prävention für die Angestellten und die Betroffenen in den Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen.

⁴⁴⁶ Schattenbericht, S. 74.

⁴⁴⁷ Aktualisierter Schattenbericht, S. 58.

⁴⁴⁸ Schattenbericht, S. 75.

⁴⁴⁹ Schattenbericht, S. 75.

Thema	Gruppe	Massnahme
Opferhilfe	UNO-BRK	Barrierefreie und inklusive Ausgestaltung aller Beratungsangebote und Anlaufstellen für gewaltbetroffene Menschen, insbesondere auch bei Vorkommnissen sexueller Gewalt ⁴⁵⁰ , und Anpassung der Dienstleistungen in Zusammenhang mit der Opferhilfe an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen (z.B. Anwesenheit von Dolmetschern oder Fachpersonen in Leichter Sprache bei Gesprächen, hindernisfreies Informationsmaterial, Hotlines) ⁴⁵¹ .
	UNO-BRK	Sensibilisierung für die Rechte von Opfern mit Behinderungen sowie für ihre Bedürfnisse von Personen, die mit Opfern zu tun haben (z.B. Polizistinnen und Polizisten oder Mitarbeitende der Opferhilfestellen) im Rahmen ihrer Aus- und Weiterbildung ⁴⁵² .

16. ORGANISATORISCHE REGELUNGEN

Die Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen verlangt eine kohärente Behindertenpolitik von Bund und Kantonen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten. Sie soll unter anderem den Austausch, die Koordination und die Zusammenarbeit über

⁴⁵⁰ Schattenbericht, S. 75. Siehe zum Mangel an Anlauf- und Fachstellen für sexuelle Gewalt mit spezifischem Wissen betreffend Menschen mit Behinderungen als Gewaltbetroffene CHRISTOPH URWYLER ET AL., Bestandesaufnahme der Anlauf- und Fachstellen sexuelle Gewalt: Bericht zuhanden des Auftraggebers (Arbeitsgruppe Charta Prävention), 2014, S. 42f., abrufbar unter http://www.charta-praevention.ch/userfiles/downloads/Bericht_Anlauf-%20und%20Fachstelle%20sexuelle%20Gewalt.pdf.

⁴⁵¹ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 34 (c); Aktualisierter Schattenbericht, S. 58.

⁴⁵² Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 34 (c); Schattenbericht, S. 75.

die Themengebiete und föderalen Ebenen hinweg gewährleisten. Daher ist die Schaffung eines institutionellen Rahmens ein zentrales Handlungsfeld der Behindertenpolitik⁴⁵³.

Art. 33 UNO-BRK verpflichtet Bund und Kantone (Art. 4 Abs. 5 UNO-BRK), dem Behindertengleichstellungsrecht einen institutionellen Rahmen zu geben. Die Verpflichtung geht dahin, dass die jeweiligen Gemeinwesen innerhalb ihrer Verwaltungsorganisation mindestens eine Anlaufstelle für Angelegenheiten des Behindertengleichstellungsrechts und insbesondere zu seiner Koordinierung und zur Überwachung seiner Umsetzung einrichten.

a. Staatliche Anlaufstellen nach Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK⁴⁵⁴

Gemäss Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK sind die Staaten verpflichtet, „eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Übereinkommens“ zu bestimmen sowie „sorgfältig die Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus“ zu prüfen, um die Umsetzung der entsprechenden Massnahmen in verschiedenen Bereichen zu erleichtern.

Thema	Gruppe	Massnahme
Kantonale Fachstelle	UNO-BRK	Schaffung einer kantonalen Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ⁴⁵⁵ .

b. Mechanismen zur Überwachung nach Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK⁴⁵⁶

Gemäss Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK obliegt den Vertragsstaaten, mindestens eine unabhängige Struktur zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung (Monitoring) der

⁴⁵³ Bericht Bundesrat, S. 42.

⁴⁵⁴ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 506ff.

⁴⁵⁵ Vgl. Concluding Observations Switzerland, Rz. 64 (a). Siehe im kantonalen Recht § 13-15 BRG BS (Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen BS); Art. 36c-36f GRIMB VS (Büro für die Rechte von Menschen mit Behinderungen VS); Art. 9 E-LInCA NE (préposé-e à l'inclusion NE).

⁴⁵⁶ Siehe zum Thema ausführlich unten S. 529ff.

Durchführung des Übereinkommens zu bestimmen oder zu schaffen. Dieser Monitoringmechanismus ist getrennt von der Anlaufstelle einzurichten. Eine Überwachung ist nötig, einerseits um zu beurteilen, ob Massnahmen zur Umsetzung der Konvention beschlossen und angewendet werden, andererseits um ihre Wirkung zu evaluieren und damit Rückschlüsse für die weitere Umsetzung der UNO-BRK zu ziehen⁴⁵⁷.

Der Aufbau eines Monitorings in der Schweiz soll gemäss Bundesrat pragmatisch und schrittweise erfolgen, zunächst in den thematischen Schwerpunkten von Bund und Kantonen⁴⁵⁸. Es erscheint zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar, welche Stelle diese Funktion übernehmen wird.

Thema	Gruppe	Massnahme
Kantonales, verwaltungsinternes Monitoring	Verbesserung gegenüber heute	Verpflichtung zur periodischen Berichterstattung über die Wirkung der kantonalen Gesetzgebung für Menschen mit Behinderungen ⁴⁵⁹ .
Regionales oder kantonales, unabhängiges Monitoring	UNO-BRK	Errichtung einer unabhängigen Monitoring-Struktur auf Bundesebene, ergänzt durch unabhängige Monitoring-Strukturen auf regionaler oder kantonaler Ebene ⁴⁶⁰ .
Monitoring durch den Bund	UNO-BRK	Errichtung einer unabhängigen Monitoring-Struktur auf Bundesebene.

⁴⁵⁷ HRC Study implementation and monitoring, Rz. 11; Implementation and monitoring, Rz. 1.

⁴⁵⁸ Bericht Bundesrat, S. 57.

⁴⁵⁹ Vgl. Art. 3 Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderungen SG und den Wirkungsbericht SG.

⁴⁶⁰ Vgl. Art. 37 GRIMB VS (Errichtung einer unabhängigen kantonalen Konsultativkommission für Fragen aus dem Bereich Behinderung).

2. TEIL: VERFAHREN UND TECHNIK KANTONALER RECHTSETZUNG

I. MODELLE DER KANTONALEN RECHTSETZUNG

Die UNO-BRK und die Bundesverfassung legen nicht im Einzelnen fest, auf welchen Wegen und mit welchen Modellen ihre Verpflichtungen auf der Ebene der Kantone umgesetzt werden müssen. Jede Umsetzung muss jedenfalls die Anforderungen des Gesetzmässigkeitsprinzips nach Art. 5 Abs. 1 und gegebenenfalls von Art. 36 Abs. 1 BV erfüllen. In diesem Kapitel werden einige Vorschläge formuliert, wie eine Gesetzgebung strukturiert werden könnte. Dabei bestehen zahlreiche weitere Varianten, und ein Anspruch auf Vollständigkeit wird nicht erhoben.

Wenn auch teils in bescheidenem Masse, haben alle Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen spezialgesetzliche Bestimmungen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen erlassen, namentlich in den Bereichen der sozialen Einrichtungen, des Baurechts oder des obligatorischen Schulunterrichts. Während rund die Hälfte der Kantone im Zusammenhang mit der Umsetzung der UNO-BRK Gesetzgebungsprojekte erarbeiten oder erarbeitet haben, werden in den meisten Kantonen Pilotprojekte im Bereich der Wohn- und Arbeitsangebote für Menschen mit Behinderungen unterstützt oder durchgeführt⁴⁶¹.

So hat etwa der Kanton Luzern im Jahr 2019 zur Berücksichtigung der Grundsätze der UNO-BRK sein Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG LU)⁴⁶² revidiert, welches die Planung, Aufsicht und Finanzierung von Leistungen für betreuungsbedürftige Kinder und Jugendliche, Menschen mit Behinderungen sowie für Menschen mit Suchtproblematiken regelt. Im Zentrum stehen die Stärkung der ambulanten Dienstleistungen und die Erweiterung des Assistenzmodells zur Förderung des selbstbestimmten Lebens in den Bereichen Wohnen und Arbeit

⁴⁶¹ Gemäss einer Umfrage der SODK vom Frühjahr 2019 haben 13 Kantone Gesetzgebungsprojekte geplant, erarbeitet oder in Kraft gesetzt, 18 Kantone haben Pilotprojekte gemeldet.

⁴⁶² Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG LU) vom 19. März 2007, SRL 894.

sowie die Einführung eines kantonalen Assistenzbeitrags und einer bedarfsorientierten Finanzierung der Leistungen⁴⁶³.

Der Kantonsrat Appenzell Ausserrhoden behandelt einen Entwurf eines neuen Gesetzes zur Finanzierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderung (Behindertenfinanzierungsgesetz; BeFiG, vormals: Behindertenintegrationsgesetz)⁴⁶⁴. Das Gesetz „bezweckt die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderung“. Es legt das Schwergewicht auf die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen und auf die Regelung der Planung und Steuerung des Angebots durch den Kanton. Es zielt jedoch lediglich auf die Förderung von Menschen, die „im Sinne des Bundessozialversicherungsrechts als invalid gelten“ (Art. 2 Abs. 2). Eine erhebliche Zahl von Menschen mit Behinderungen wird dadurch nicht erfasst. Zentrale Grundsätze der UNO-BRK bleiben unbeachtet.

Im Bereich der Pilotprojekte hat der Kanton Zug das Projekt „InBeZug“ durchgeführt und Ende 2019 erfolgreich abgeschlossen⁴⁶⁵, mit dem Ziel, das Unterstützungssystem für Menschen mit Behinderungen unter Stärkung ihrer Selbständigkeit, Teilhabe und Eigenverantwortung zu verbessern. Daneben sollen die Kantonsfinanzen gezielter und wirkungsvoller eingesetzt werden. Das Projekt hat die Grundlagen dafür geschaffen, damit das momentane System der pauschalen Einrichtungsfinanzierung langfristig individueller und bedarfsabhängiger ausgestaltet werden kann. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat im Dezember 2019 den Schlussbericht verabschiedet, welcher die Grundlage für die Revision des Gesetzes über die sozialen Einrichtungen (SEG) bildet und das Gesetzgebungsprojekt lanciert.

Hingegen existieren nur vereinzelt kantonale Gesetze, welche sich spezifisch mit Menschen mit Behinderungen und ihren Rechten befassen:

⁴⁶³ Siehe die Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf vom 20. September 2018, abrufbar unter: https://www.lu.ch/-/media/Kanton/Dokumente/GSD/Vernehmlassungen/2018/20180920_Revision_SEG/SEG_BEI_GSD_Erluterungen_zum_Vernehmlassungsentwurf_SEG.pdf?la=de-CH.

⁴⁶⁴ Alle Informationen dazu abrufbar unter: <https://ar.ch/kantonsrat/geschaefsttsuche/detail/#business=1ba4aaeb93924607954c08094c425b12>.

⁴⁶⁵ Siehe weitere Informationen zum Projekt unter <https://www.zg.ch/inbezug>.

Verschiedene Kantone haben schon vor Erlass des BehiG gesetzliche Regelungen für Menschen mit Behinderungen erlassen, so die Kantone Genf⁴⁶⁶, Graubünden⁴⁶⁷, St. Gallen⁴⁶⁸, Waadt⁴⁶⁹, Wallis⁴⁷⁰ und Tessin⁴⁷¹. Diese Gesetze sind auf die allgemeine Integration von Menschen mit Behinderungen gerichtet und enthalten Massnahmen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderungen auf sozialer und beruflicher Ebene.

Seit 2018 ist im Kanton Freiburg das Gesetz über Menschen mit Behinderungen (BehG FR) in Kraft. Das freiburgische Gesetz hält die Grundsätze der Autonomie, Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft fest, zielt auf die Anerkennung der Kompetenzen und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft ab und beauftragt die staatlichen Stellen zur Berücksichtigung der behinderungsrechtlichen Anliegen bei jeder staatlichen Handlung. Im Zuge der Arbeiten wurden 6 prioritäre Themenbereiche herausgeschält, welche im Gesetz und im zugehörigen Massnahmenplan ihren Niederschlag gefunden haben: Betreuung, Bildung und persönliche Entwicklung, Arbeit und Beschäftigung, Mobilität, Wohnen und Infrastruktur, Vereins- und Gemeinschaftsleben, Kommunikation und Information.

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat im September 2019 ein Behindertenrechtegesetz einstimmig verabschiedet.

⁴⁶⁶ Loi sur l'intégration des personnes handicapées (LIPH GE) vom 16. Mai 2003. Der Kanton erarbeitet momentan eine Strategie für eine inklusive Politik für Menschen mit Behinderungen aus. Im Rahmen dieser Arbeiten wird eine Anpassung der LIPH an die Anforderungen der UNO-BRK eingehend geprüft.

⁴⁶⁷ Gesetz zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung (Behindertenintegrationsgesetz, BIG GR) vom 2. September 2011.

⁴⁶⁸ Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderungen (BehG SG) vom 7. August 2012.

⁴⁶⁹ Loi sur les mesures d'aide et d'intégration pour personnes handicapées (LAIH VD) vom 10. Februar 2004.

⁴⁷⁰ Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen (GRIMB VS) vom 31. Januar 1991. Im Frühjahr 2021 wurde eine Teilrevision des Gesetzes durch den Grossen Rat des Kantons einstimmig angenommen, um es an die Anforderungen und Grundsätze der UNO-BRK anzupassen, siehe dazu unten S. 161f.

⁴⁷¹ Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi (LISPI TI) vom 14. März 1979.

In den Kantonen Basel-Landschaft und Neuenburg sind Gesetzgebungsprojekte zu Behindertenrechte- bzw. Inklusionsgesetzen in Arbeit.

In den Kantonen Jura⁴⁷² und Waadt⁴⁷³ wurden Motionen in den kantonalen Parlamenten angenommen, die den Erlass eines kantonalen Rahmengesetzes zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen verlangen.

Bei der Umsetzungsgesetzgebung zur Bundesverfassung und zur UNO-BRK stellen sich zunächst zwei Grundsatzfragen und danach die grundsätzliche Frage nach der Struktur der Gesetzgebung. Dabei stehen drei verschiedenen Normkonzepte im Vordergrund, welche im Folgenden erläutert werden: (1) Variante „Einheitsgesetz“, (2) Variante „Grundsatzgesetz“ und (3) Variante „Spezialgesetzgebung“.

1. GRUNDSATZENTSCHEID 1: BEHINDERTENSPEZIFISCHES ODER ALLGEMEINES ANTI-DISKRIMINIERUNGSGESETZ?

Insbesondere im internationalen Menschenrechtsschutz wird verschiedentlich gefordert, allgemeine Anti-Diskriminierungsgesetze, welche sämtliche Diskriminierungsmerkmale umfassen, seien merkmalspezifischen Gesetzen vorzuziehen.

Ein nationales Beispiel für ein allgemeines Gesetz ist der Equality Act des Vereinigten Königreichs, der im Jahr 2010 den ursprünglichen Disability Discrimination Act in sich aufnahm (für England, Schottland und Wales, nicht für Nordirland). Der Equality Act umfasst nicht nur eine grosse Zahl unterschiedlicher Diskriminierungsmerkmale, sondern erstreckt sich auch auf ein breites Feld unterschiedlicher Lebensbereiche.

⁴⁷² Motion No. 1299 vom 29. Januar 2020, abrufbar unter: <https://www.jura.ch/GetSharepoint-Document.aspx?guid=acc58885-5a0a-4520-8dde-d820634d1e11&lib=S%C3%A9ances&site=spl>.

⁴⁷³ Motion 20_MOT_8 – Julien Cuérel et consorts – Pour une loi cantonale relative aux droits des personnes en situation de handicap, abrufbar unter : <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/grand-conseil/seances-du-grand-conseil/point-seance/id/7cc3b9b0-c102-4ab2-95c3-a2b-3999fe696/meeting/1000532/>

Motion 20_MOT_9 – Arnaud Bouverat et consorts – Pour une mise en œuvre de la CDPH dans le Canton de Vaud et pour une loi sur l'intégration des personnes handicapées qui porte bien son nom, abrufbar unter : <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/grand-conseil/seances-du-grand-conseil/point-seance/id/955461b1-67d9-4586-b1cd-0cbbce356fec/meeting/1000559/>.

Allgemeine Anti-Diskriminierungsgesetze regeln eine enorm grosse Bandbreite unterschiedlicher gesellschaftlicher Phänomene: So sind die gesellschaftlichen Probleme der Geschlechterdiskriminierung in weitem Masse anders gelagert als jene der Rasendiskriminierung, diese wiederum anders als jene der Diskriminierung wegen der sexuellen Ausrichtung, und die Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, sind wiederum andere. Und nur schon innerhalb der Menschen mit Behinderungen sind die Problemlagen höchst unterschiedlich, je nachdem, ob eine körperliche, eine psychosoziale oder eine intellektuelle Behinderung in Frage steht. Deshalb sind echte allgemeine Anti-Diskriminierungsgesetze hoch komplex und notwendigerweise umfangreich.

Der Equality Act des Vereinigten Königreichs erstreckt sich in gedruckter Form entsprechend auf gut 250 Seiten⁴⁷⁴.

Das deutsche Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz unterscheidet sich davon fundamental, weil es lediglich die Fragen der Arbeitsverhältnisse mit grosser Präzision regelt, während die anderen Bereiche (Sozialschutz, soziale Vergünstigungen, Bildung, öffentlich zugängliche Leistungen inkl. Wohnraum) auf hoher Abstraktionsstufe Berücksichtigung finden.

Die rechtstechnische Komplexität echter allgemeiner Anti-Diskriminierungsgesetze liesse sich bewältigen. Sie ist aber Ausdruck dahinterstehender gesellschaftlicher Komplexität, die sich ihrerseits im Rahmen der Gesetzgebung niederschlagen würde: Die Anforderungen an die politischen Mechanismen der Konsensfindung im Gesetzgebungsverfahren sind bei allgemeinen Anti-Diskriminierungsgesetzen erheblich. Es bleibt in jedem Kanton abzuschätzen, ob eine derartige Gesetzgebung mit der Aussicht in Angriff genommen werden könnte, Mehrheitsentscheide mit der nötigen Normdichte in derart vielen Lebensbereichen und Problemlagen erreichen zu können. Für den Bund

⁴⁷⁴ So die offizielle Version in Hansard, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/pdfs/ukpga_20100015_en.pdf. In der Druckversion in John Wadham/Anthony Robinson/David Rubain/Susie Uppal (eds.), Blackstone's Guide to The Equality Act 2010, 3rd ed. Oxford 2016 sind es 221 Seiten.

hat der Bundesrat bisher den Erlass eines allgemeinen Anti-Diskriminierungsgesetzes abgelehnt⁴⁷⁵.

2. GRUNDSATZENTSCHEID 2: EINRÄUMUNG VON RECHTSANSPRÜCHEN?

Eine Grundsatzfrage, die beim Erlass einer Umsetzungsgesetzgebung für die UNO-BRK und nach Art. 8 Abs. 4 BV zu beantworten ist, betrifft die Einräumung von Rechtsansprüchen an Individuen. Das Freiburger Gesetz aus dem Jahr 2017 etwa enthält keine Rechtsansprüche, sondern ermächtigt und verpflichtet den Staat zu gewissen Massnahmen. Das baselstädtische Gesetz und das teilrevidierte Walliser Gesetz verankern demgegenüber konkrete Rechtsansprüche für die betroffenen Menschen mit Behinderungen und räumen gewissen Organisationen ein eigenes Beschwerderecht ein.

Verzichtet ein Gesetz auf die Verankerung von Rechtsansprüchen, sind die betroffenen Menschen mit Behinderungen weiterhin direkt auf die Ansprüche aus Art. 8 Abs. 2 BV und aus der UNO-BRK angewiesen. Diese Ansprüche kann ein kantonales Gesetz nicht ausschliessen oder sonst relativieren. Sie stehen den Einzelnen auch dann zu, wenn sie im kantonalen Recht nicht verankert werden.

Ein kantonales Gesetz, welches Rechtsansprüche aufnimmt, gewährleistet den Betroffenen und den Behörden eine gewisse Rechtssicherheit. Zunächst lässt sich auf der Ebene des Gesetzes mit grösserer Präzision festhalten, als es die Bundesverfassung mit ihrer sehr weiten Formulierung in Art. 8 Abs. 2 BV tut, welche Rechtsansprüche bestehen und wem sie zukommen. In der Praxis wird ein Rechtsanspruch oft erst dann für die Betroffenen handhabbar, wenn er mit der nötigen Detailtreue gesetzesrechtlich umschrieben wird.

Eine für die Rechtsuchenden und Behörden wichtige Regelung im Zusammenhang mit der Verankerung von Rechtsansprüchen betrifft die Frage der Verhältnismässigkeit: Im Gesetz kann recht ausführlich dargelegt werden, welche Interessen bei einer Güterabwägung im konkreten Einzelfall zu berücksichtigen sind. In inhaltlicher Hinsicht

⁴⁷⁵ Antwort der Schweiz zur List of Issues des UNO-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 10. Juli 2019, UN-Doc E/C.12/CHE/Q/4/Add.1, Rz. 18.

weicht das kantonale Gesetz damit nicht von Art. 36 Abs. 3 BV und der UNO-BRK ab; aber es macht sowohl für die Rechtsuchenden als auch für die Behörden transparent, wie die Güterabwägung zu erfolgen hat.

Mit der Regelung von Rechtsansprüchen im Gesetz können auch – im Rahmen der kantonalen Zuständigkeiten – prozessuale Fragen ihrer Durchsetzung geregelt werden. Darunter fallen Fragestellungen wie jene nach einer allfälligen Erleichterung der Beweislast, den Kosten für behindertenrechtliche Verfahren, oder nach der Beschwerdeberechtigung von Behindertenverbänden.

Insgesamt trägt die Aufnahme von Rechtsansprüchen in eine kantonale Gesetzgebung dem menschenrechtlichen Verständnis der Behinderung, welches der UNO-BRK zugrunde liegt, wohl am direktesten Rechnung. Dadurch macht auch das Gesetz klar, dass Menschen mit Behinderungen nicht lediglich Objekte staatlicher Handlungen sind, sondern Träger von Rechten, die sie vor Behörden und Gerichten notfalls einfordern können.

Im Bereich der Geschlechtergleichstellung hat der Bund auch im Gleichstellungsgesetz Rechtsansprüche verankert und dadurch die konkrete Umsetzung des Verbots der Geschlechterdiskriminierung nach Art. 8 Abs. 2 BV und des Anspruchs auf Gleichstellung in Art. 8 Abs. 3 BV erheblich verbessert.

Auch das BehiG des Bundes verankert Rechtsansprüche. Dabei zeigt sich, dass erst die konkrete gesetzesrechtliche Umschreibung der Ansprüche dazu führte, dass diese in der Praxis tatsächlich geltend gemacht werden können. So liesse sich nur mit einigem Aufwand begründen, weshalb und mit welchen Rechtsbegehren eine Typenskizze für einen neuen Eisenbahnzug angefochten werden kann.

3. MODELL „EINHEITSGESETZ“

Eine erste Möglichkeit für ein Normkonzept besteht darin, sämtliche behindertenrechtlich relevanten Bestimmungen in einem einzigen Gesetz zusammenzufassen. Ein solches Einheitsgesetz umfasst alle Regelungen zum Themengebiet der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Es setzt sich zum Ziel, möglichst umfassend alle Bereiche zu regeln, welche von rechtlicher Relevanz sind und enthält Vorschriften für alle Lebens- und Sachbereiche, in denen Menschen mit Behinderungen mit Benachteiligungen konfrontiert sind.

a. Vor- und Nachteile / Problemstellungen

Die Ausarbeitung eines Einheitsgesetzes könnte sich in struktureller und inhaltlicher Hinsicht eng an die UNO-BRK anlehnen. Es wäre zu prüfen, welche der Materien, die in der UNO-BRK geregelt sind, in das kantonale Recht übernommen werden sollen. Die konkrete Formulierung der Bestimmungen des kantonalen Rechts müsste jedoch in erheblichem Masse eigenständig erfolgen, da sich die Sprache der UNO-BRK zum Teil weit von jener in kantonalen Erlassen entfernt.

Der Vorteil eines Einheitsgesetzes besteht darin, dass es einen umfassenden und abschliessenden Überblick über die geltenden spezifischen Regelungen für Menschen mit Behinderungen gibt. Dies würde es zudem erlauben, Inkohärenzen leicht zu erkennen und entsprechend zu vermeiden. Zudem wären Priorisierungen besser sichtbar.

Eine Schwierigkeit eines Einheitsgesetzes besteht darin, dass damit sachspezifische Themen aus einzelnen Regelungsbereichen rechtstechnisch herausgelöst werden. Dies kann leicht dazu führen, dass die Kohärenz innerhalb des spezifischen Regelungsbereichs leidet.

Regelt man beispielsweise behindertenrechtlichen Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens in einem Einheitsgesetz, löst man sie aus der Regelungsordnung des öffentlichen Beschaffungsrechts heraus. Dadurch kann die Gefahr entstehen, dass die Regelungsansätze im Einheitsgesetz zu Systemwidrigkeiten im öffentlichen Beschaffungsrecht führen.

Dazu kommt ein weiteres, praktisches Problem: Die für die Rechtsanwendung im Alltag Verantwortlichen arbeiten primär mit jenen Erlassen, die ihren Spezialbereich regeln. Es fällt deshalb einfacher, besondere Regeln über die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen, wenn diese in den sachbereichsspezifischen Erlassen verankert sind. Eine „Auslagerung“ in ein Einheitsgesetz trägt die Gefahr in sich, dass deren Tragweite unter Umständen nicht genügend erkannt wird⁴⁷⁶.

⁴⁷⁶ SCHEFER/HESS-KLEIN, Gleichstellung, S. 415 mit Bezug auf den öffentlichen Verkehr; bei der Totalrevision des Personenbeförderungsgesetzes und bei der Erarbeitung des Seilbahngesetzes erfolgten die erforderlichen Anpassungen im BehiG nicht.

b. Beispiele

Ein Beispiel für ein Einheitsgesetz im Bereich des kantonalen Behindertengleichstellungsrechts ist das Freiburger Gesetz über Menschen mit Behinderungen (BehG FR).

Das am 1. Januar 2018 in Kraft getretene Gesetz über Menschen mit Behinderungen des Kantons Freiburg⁴⁷⁷ verankert in Art. 1 BehG FR auf gesetzlicher Ebene die drei zentralen Ziele der Behindertenpolitik: Anerkennung von Behinderung und Wertschätzung der Menschen mit Behinderungen, Autonomie und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen und Inklusion von Menschen mit Behinderungen.

Im Zuge der vorbereitenden Arbeiten zum Gesetz wurden sechs prioritäre Handlungsfelder bzw. Interventionsbereiche der kantonalen Politik herausgeschält, welche im BehG FR verankert wurden. Das Gesetz bestimmt diese Handlungsfelder in den Art. 4 – 11 BehG FR und setzt damit einen allgemeinen Rahmen für die zu konkretisierenden Massnahmen: Betreuung, Bildung und persönliche Entwicklung, Berufstätigkeit, Mobilität, Wohnen und Infrastrukturen, Vereins- und Gemeinschaftsleben sowie Kommunikation und Information.

Der gesetzliche Rahmen wurde so flexibel wie möglich gehalten, damit der Kanton sein Handeln den Veränderungen der Rahmenbedingungen anpassen kann. Er legt die Massnahmen, die er umzusetzen gedenkt, gemäss Art. 5 BehG FR in einem Mehrjahresplan fest. Gestützt darauf wurde ein Massnahmenplan⁴⁷⁸ mit den wichtigsten Massnahmen in den genannten Bereichen erarbeitet, inklusive deren Finanzierung. Im Unterschied zum bundesrechtlichen BehiG enthält das BehG FR keine Rechtsansprüche und Verfahren zur Durchsetzung der darin festgehaltenen Rechte.

Das BehiG des Bundes trägt Elemente eines Einheitsgesetzes in sich, indem es für gewisse spezifische Sachbereiche relativ eingehende Regelungen enthält. Dabei zeigt

⁴⁷⁷ Gesetz über Menschen mit Behinderungen (BehG FR) vom 12. Oktober 2017, SGF 10.4.

⁴⁷⁸ Staat Freiburg, Direktion für Gesundheit und Soziales GSD, Politik für Menschen mit Behinderungen, Massnahmenplan 2018 – 2022, abrufbar unter: <https://www.fr.ch/de/document/108746>.

sich allerdings, dass dadurch eine Komplexität geschaffen wird, die in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten führt.

So halten Art. 3 lit. b Ziff. 1-6 BehiG spezifisch fest, auf welche Bereiche des öffentlichen Verkehrs das Gesetz Anwendung findet. Dazu verweist es auf jene transportrechtlichen Erlasse, in deren Geltungsbereich es angewendet werden muss. Nur schon die Lektüre der aktuellen Fassung des BehiG gibt aber ein falsches Bild, weil zahlreiche der aufgeführten Erlasse entweder nicht mehr bestehen oder grundlegend revidiert worden sind, und die neuen Gesetze nicht aufgeführt werden, so dass die Verweise – wörtlich genommen – nicht mehr stimmen.

4. MODELL „GRUNDSATZGESETZ“

Im Gegensatz zum Einheitsgesetz enthält das Grundsatzgesetz keine umfassende, abschliessende Regelung der Rechtsmaterie des Behindertengleichstellungsrechts. Es beschränkt sich auf jene Regelungen, die übergreifend in der ganzen Rechtsordnung – oder jedenfalls einem grossen Teil – zur Anwendung gelangen. Insbesondere bei den folgenden Themen kann es sich aufdrängen, sie in einem Grundsatzgesetz zu regeln⁴⁷⁹:

So ist festzulegen, wer durch die Regelungen des Gesetzes verpflichtet wird, von der Zentralverwaltung über ausgelagerte Verwaltungsträger bis zu gewissen Privaten. Darüber hinaus ist zu bestimmen, wie die Gemeinden an das Gesetz gebunden sind. Zudem ist festzuhalten, wer als „Mensch mit Behinderungen“ unter dem Schutz des Gesetzes steht. Es kann der Rechtssicherheit dienlich sein, wenn näher umschrieben wird, unter welchen Voraussetzungen eine „Benachteiligung“ vorliegt, die Grundlage für staatliche Handlung und ggf. Rechtsansprüche bildet, und insbesondere, wann eine Benachteiligung aufgrund mangelnder staatlicher Schutz- oder Gewährleistungsmassnahmen anzunehmen ist. Die im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung in Betracht zu ziehenden Interessen können näher umschrieben und die konkreten Rechtsansprüche verankert werden. Es können zudem spezifische Fragen geregelt werden, die bei behindertenrechtlichen Verfahren zur Anwendung gelangen, wie Kostenpflicht, Beweiserleichterungen und Verbandsbeschwerderecht. Von besonderer Bedeutung erscheinen

⁴⁷⁹ Siehe das als Grundsatzgesetz ausgestaltete Mustergesetz unten S. 201ff.

zudem organisationsrechtliche Bestimmungen zur Koordination, zur Umsetzung und zur Überprüfung von deren Fortschritten. Zudem können Fragen geregelt werden, die sich in sämtlichen Einheiten der Verwaltung in vergleichbarer Art und Weise stellen, wie etwa der Kontakt und die Kommunikation mit der Verwaltung, oder die Möglichkeit zur Finanzierung von Fördermassnahmen.

Das Grundsatzgesetz wird durch die Gesetzgebung der jeweiligen Lebens- und Sachgebiete („Spezialgesetzgebung“) mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Dieses Regelungsmuster zeigt sich im Bundesrecht mit den zahlreichen spezifischen behindertenrechtlichen Bestimmungen etwa in den Bereichen öffentlicher Verkehr⁴⁸⁰, Strassenverkehr⁴⁸¹, Steuerrecht⁴⁸², Urheberrecht⁴⁸³, Post⁴⁸⁴, Radio und Fernsehen⁴⁸⁵, Fernmeldedienste⁴⁸⁶, Berufsbildung⁴⁸⁷, Statistik⁴⁸⁸ oder Bürgerrecht⁴⁸⁹.

a. Vor- und Nachteile / Problemstellungen

Das Behindertengleichstellungsrecht mit seinem themen-, kompetenz- und departementsübergreifenden Querschnittscharakter bietet sich für die Verwendung von Grundsatzgesetzen an. Entsprechend ist das im vorliegenden Leitfaden enthaltene Mustergesetz als Grundsatzgesetz ausgestaltet, das als Grundlage für die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen an die Gesetzgebung im Bereich Behindertengleichstellung in den unterschiedlichen Lebens- und Sachbereichen dient. Da es beinahe unmöglich erscheint, alle denkbaren Auswirkungen der Rechte von Menschen mit Behinderungen

⁴⁸⁰ Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV) und Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV).

⁴⁸¹ Art. 3 Abs. 4 und Art. 8 Abs. 2 SVG.

⁴⁸² Siehe Art. 33 Abs. 1 lit. h^{bis} DBG und wortgleich Art. 9 Abs. 2 lit. h^{bis} StHG.

⁴⁸³ Art. 24c URG.

⁴⁸⁴ Art. 14 Abs. 7 PG.

⁴⁸⁵ Art. 7 Abs. 3 RTVG und Art. 7 und 8 RTVV.

⁴⁸⁶ Art. 16 Abs. 1^{bis} FMG sowie Art. 15 Abs. 1 lit. e und f FDV.

⁴⁸⁷ Art. 3 lit. c, 18 Abs. 1, 21 Abs. 2 lit. c, 55 Abs. 1 lit. a BBG.

⁴⁸⁸ Art. 3 Abs. 2 lit. d BStatG.

⁴⁸⁹ Art. 12 Abs. 2 BüG.

in allen betroffenen Lebens- und Sachbereichen und allen Verästelungen der Rechtsordnung in einem einzigen Einheitsgesetz zu implementieren, ist es daher sinnvoll, ein kantonales Gleichstellungsgesetz als Grundsatzgesetz auszugestalten.

Mit dem Instrument der Grundsatzgesetzgebung eröffnet sich aus praktischer Sicht für den Kanton die Möglichkeit, Rücksicht auf die anderweitig angestossenen Revisionsbestrebungen einzelner Gesetze zu nehmen. So können neue oder veränderte Regelungen in der Spezialgesetzgebung leicht auch dann eingefügt werden, wenn dieses Gesetz aus anderen Gründen überarbeitet wird. Zudem erlaubt dieses Vorgehen, die Anliegen der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen schrittweise, im Rahmen der Entwicklung der gesellschaftlichen Willensbildung und sich herausbildender Konsense, voranzutreiben.

Die Anpassung der kantonalen und allenfalls kommunalen Spezialgesetzgebung und damit der einzelnen Lebens- und Sachbereiche kann entweder gleichzeitig mit Erlass des Grundsatzgesetzes erfolgen oder in späteren Schritten. Je nach Situation im Kanton können folgende Wege gewählt werden:

- Umfassende, gleichzeitige Anpassung der Spezialgesetzgebung auf kantonaler und kommunaler Ebene zusammen mit dem Erlass eines Grundsatzgesetzes.
- Gleichzeitige Anpassung der kantonalen Spezialgesetzgebung zusammen mit dem Erlass eines Grundsatzgesetzes und spätere, gestaffelte Anpassung der kommunalen Gesetzgebung.
- In einem ersten Schritt einzig Erlass eines Grundsatzgesetzes, später gestaffelte Anpassung sowohl der kantonalen als auch der kommunalen Gesetzgebung.

b. Verhältnis Grundsatzgesetz – Spezialgesetze

Das Grundsatzgesetz stellt in gewissem Sinne einen „Allgemeinen Teil“ des Behindertengleichstellungsrechts dar, der durch den „Besonderen Teil“ in den Bestimmungen der Spezialgesetzgebung ergänzt wird⁴⁹⁰. Das Grundsatzgesetz wird von der behindertenrechtlichen Spezialgesetzgebung für die jeweiligen Lebens- und Sachbereiche mit spezifischen Bestimmungen konkretisiert. Diese spezialgesetzlichen Regelungen

⁴⁹⁰ Siehe Ratschlag BRG BS, S. 11f.

sind im Sinne des Grundsatzgesetzes auszulegen. Die materiellen Bestimmungen des Grundsatzgesetzes stellen im Allgemeinen Minimalgarantien dar, die dann unmittelbar Anwendung finden, wenn die Spezialgesetzgebung einen weniger weitgehenden – oder keinen – Schutz von Menschen mit Behinderungen gewährleistet. Geht die Spezialgesetzgebung über die Minimalgarantien des Grundsatzgesetzes hinaus, so findet diese und nicht das Grundsatzgesetz Anwendung. Möglich ist auch, dass sich die Spezialgesetzgebung gar nicht zu behindertenrechtlichen Aspekten äussert; diesfalls finden ebenfalls die Bestimmungen des Grundsatzgesetzes Anwendung.

5. MODELL „SPEZIALGESETZGEBUNG“

Ein weiteres Modell verzichtet auf den Erlass eines spezifischen Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die Umsetzung des Behindertengleichstellungsrechts und die spezifischen Konkretisierungen in den verschiedenen Lebens- und Sachbereichen finden einzig in der Spezialgesetzgebung statt. Dazu sind sämtliche Gesetze, Verordnungen und Praktiken des Kantons innerhalb der kantonalen Rechtsetzungskompetenz sowie auch der Gemeinden im kommunalen Kompetenzbereich auf ihre Vereinbarkeit mit den Anforderungen der UNO-BRK, der Bundesverfassung und allenfalls der Kantonsverfassung zu überprüfen und nötigenfalls zu ergänzen, zu konkretisieren oder abzuändern.

Bei der Variante „Spezialgesetzgebung“ besteht die erste Schwierigkeit darin, die inhaltliche und terminologische Kohärenz der unterschiedlichen Gesetzes- und Verordnungstexte auf Kantons- und Gemeindeebene sicherzustellen (Kantonsrecht – Gemeinderecht / formelles Gesetzesrecht – Ordnungsrecht). Zudem ergeben sich fast zwangsläufig eine recht grosse Zahl von Redundanzen. Sollen diese verhindert werden, kann mit Verweisen vom einen auf den anderen Erlass gearbeitet werden; dies ist der Übersichtlichkeit aber nicht immer förderlich.

Unabhängig davon, welches Gesetzgebungsmodell gewählt wird, ist ein Verfahren nötig, welches die Koordination, die inhaltliche und terminologische Kohärenz und die Abstimmung der Arbeiten trotz unterschiedlicher sachbereichsspezifischer Zuständigkeiten sicherstellt. Im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden Leitfadens wurden Erfahrungen aus verschiedenen Kantonen beim Erlass einer behindertenrechtlichen

Gesetzgebung und bei der Anpassung der Spezialgesetzgebung aufgenommen und im nachfolgenden Kapitel zusammengefasst, wo zahlreiche Hinweise auf die Ausgestaltung und die Koordination des Verfahrens zur Anpassung der Gesetzgebung zu finden sind.

II. BESONDERHEITEN DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS UND ERFAHRUNGEN AUS DEN KANTONEN

1. QUERSCHNITTSCHARAKTER VON BEHINDERTEN-RECHTEGESETZEN

Folgende zwei Charakteristika des Behindertengleichstellungsrechts erschweren dessen Umsetzung und haben insbesondere gewisse organisatorische und prozessuale Besonderheiten des Gesetzgebungsprozesses zur Folge. Im Gesetzgebungsverfahren zum Erlass eines kantonalen Behindertenrechtegesetzes oder – in vermindertem Masse – zur Anpassung der Spezialgesetzgebung sind unter anderen die folgenden Besonderheiten zu berücksichtigen:

- Themenübergreifender Charakter des Behindertengleichstellungsrechts: Die Berücksichtigung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebens- und Sachbereichen führt zu komplexen und umfassenden Fragestellungen in allen Rechtsgebieten und auf allen normativen Stufen der jeweiligen Rechtsordnung.
- Kompetenz- und departementsübergreifender Charakter des Behindertengleichstellungsrechts: Die Umsetzung bedarf einer bereichsübergreifenden Zusammenarbeit unter den Departementen oder Direktionen der vorbereitenden kantonalen Verwaltung, sowie intensiver Koordination und klarer Zuständigkeitsverteilung innerhalb des Kantons und zwischen Kanton und Gemeinden. Die Koordination muss auf verschiedenen Ebenen stattfinden: einerseits auf der Ebene der Kompetenzaufteilung Bund – Kanton – Gemeinden, andererseits thematisch auf der Ebene der verschiedenen kantonalen Departemente oder Direktionen, die alle vom Behindertengleichstellungsrecht betroffen sind – wenn auch nicht alle in gleichem Masse – und daher in den Umsetzungsprozess einbezogen werden müssen.

Die Geltungsbereiche von UNO-BRK und Art. 8 Abs. 2 und 4 BV erstrecken sich – anders als derjenige des BehiG – auf praktisch alle gesellschaftlichen Lebens- und Sachbereiche. Dies stellt besondere Anforderungen an die Vorbereitung einer Gesetzgebung innerhalb von Regierung und Verwaltung. Die üblicherweise recht hohen Grenzzäune zwischen den einzelnen Departementen oder Direktionen können sich als Hindernis erweisen; entsprechend wird nachfolgend auf einige Massnahmen hingewiesen, die zur Relativierung solcher Hürden beitragen können.

Die verwaltungsorganisatorischen Hürden können auch eine kohärente und wirksame Umsetzung einer behindertenrechtlichen Gesetzgebung beeinträchtigen. Dem ist durch eine angemessene Regelungstechnik und durch geeignete organisatorische und verfahrenstechnische Massnahmen zu begegnen.

2. ERFahrungen aus kantonalen Gesetzgebungsverfahren

In verschiedenen Kantonen wurden oder werden Gesetzgebungsprojekte zum Erlass eines Behindertenrechtgesetzes durchgeführt. Die folgenden Ausführungen beschreiben das in diesen Kantonen gewählte Verfahren, die Organisation des Projekts und die Koordination und Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung sowie mit Betroffenen und ihren Organisationen. Sie geben damit einen ersten Erfahrungsbericht, der für weitere Kantone von Nutzen sein kann. Grundlage für die nachfolgende Darstellung bilden die öffentlich zugänglichen Akten zu den Gesetzgebungsverfahren, Gespräche mit den daran beteiligten Angestellten der Verwaltungen, sowie – in den Fällen von Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis – die direkte Mitwirkung an diesen Verfahren.

a. Kanton Freiburg

Grundlage für das Freiburger Gesetz über Menschen mit Behinderungen (BehG FR)⁴⁹¹ ist die Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 9 Abs. 3 KV FR: „Staat und Gemeinden sehen Massnahmen vor zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten und zur Förderung ihrer Unabhängigkeit sowie ihrer wirtschaftlichen und gesellschaft-

⁴⁹¹ Gesetz über Menschen mit Behinderungen (BehG FR) vom 12. Oktober 2017, SGF 10.4.

lichen Integration“. Die Konkretisierung dieses Verfassungsauftrags erforderte die gesetzgeberische Umsetzung einer neuen kantonalen Behindertenpolitik, basierend auf den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung der Menschen mit Behinderungen und ihrer Inklusion in die Gesellschaft. Vor diesem Hintergrund wurde das kantonale Gesetz über Menschen mit Behinderungen erarbeitet. Es sollten neue Angebote und Leistungen entwickelt und Projekte angestossen werden, welche den Fähigkeiten und Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen entsprechen und ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verbessern. Besonderes Gewicht wurde darauf gelegt, dass jene Leistungserbringer, Selbsthilfeorganisationen und andere zivilgesellschaftlichen Gruppierungen, die später an der Umsetzung des Gesetzes beteiligt sein würden, schon im Vorbereitungsprozess angehört und in diesen einbezogen wurden.

Zur Bestimmung der in das Gesetz aufzunehmenden Regelungsinhalte orientierte sich die Freiburger Verwaltung an den Methoden, wie sie im Modell „Akteursdreieck einer öffentlichen Politik“ von Peter Knoepfel⁴⁹² entwickelt werden.

In diesem Modell wirken die staatlichen Behörden zur Lösung gesellschaftlicher Probleme auf die Zielgruppen ein, welche aufgrund ihres Verhaltens oder der Unterlassung eines Verhaltens imstande sind, die Situation der Nutzniesser zu beeinflussen. Die staatlichen Behörden intervenieren bei einer gewissen Gruppe zum Nutzen der Begünstigten.

Zu Beginn des Projekts wurde eine Auftaktveranstaltung durchgeführt, bei der die folgenden Fragen im Zentrum standen:

- Bestimmung der gesellschaftlichen Probleme von Menschen mit Behinderungen;
- Bestimmung der Ziele der Behindertenpolitik;
- Bestimmung der Instrumente oder Massnahmen sowie der Verfahren, die für die Erreichung der Ziele einzusetzen sind.

Dabei wurden sechs prioritäre Themenbereiche der kantonalen Politik herausgeschält, welche im BehG FR verankert und zu denen nach Erlass des Gesetzes Massnahmen-

⁴⁹² KNOEPFEL, LARRUE, VARONE, SAVARD: Analyse et pilotage des politiques publiques, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2015.

pläne erarbeitet wurden⁴⁹³: Betreuung, Bildung und persönliche Entwicklung, Arbeit, Infrastruktur, Wohnen und Dienstleistungen, Vereins- und Gemeinschaftsleben, Kommunikation und Information.

Den ursprünglichen Anstoss für das Freiburger Gesetz gab das Sozialvorsorgeamt. Dieses nahm im Gesetzgebungsprozess folgende Aufgaben wahr⁴⁹⁴:

- Vorbereitung des Gesetzesentwurfs zuhanden der Direktion und des Staatsrates;
- Erarbeitung eines Leitbilds und Konzepts im Bereich Behinderung;
- Koordinations- und Kontaktstelle für die Zusammenarbeit mit anderen Direktionen und mit dem Bund, mit klarem Auftrag des Staatsrats;
- Ansprechpartner für Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen für Anliegen im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsprojekt.

Das Gesetz wurde durch das Sozialvorsorgeamt unter Mitarbeit der kantonalen Direktionen, der Institutionen und Dienstleistungsanbieter, der Behindertenorganisationen und von Betroffenen und ihren Angehörigen ausgearbeitet. Es wurden diverse Arbeitsgruppen zur konkreten Ausgestaltung von Massnahmen und zur Ausarbeitung des entsprechenden Massnahmenplans eingesetzt.

Die Projektorganisation umfasste folgende Akteure:

- Arbeitsgruppen zu den einzelnen Themen- bzw. Interventionsbereichen: Zu Beginn des Projekts wurde die Uni Lausanne (IDHEAP) einbezogen, um nach Themenbereichen gestaffelt Interviews mit Betroffenen und ihren Organisationen, Vertretern von Institutionen, Selbsthilfeorganisationen und anderen im Bereich Behinderung tätigen Vereinigungen sowie mit den Diensten und Ämtern des Staates zu führen, um die Bedürfnisse, Probleme und Erwartungen zu eruieren.

⁴⁹³ Staat Freiburg, Direktion für Gesundheit und Soziales GSD, Politik für Menschen mit Behinderungen, Massnahmenplan 2018 – 2022, abrufbar unter: <https://www.fr.ch/de/document/108746>.

⁴⁹⁴ Siehe zum Gesetzgebungsprozess ausführlich die Leitlinien zur Politik für Menschen mit Behinderungen im Staat Freiburg, S. 19ff., abrufbar unter: <https://www.fr.ch/de/document/108736>. Siehe zum Gesetz die Botschaft 2017-DSAS-29 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über Menschen mit Behinderungen (BehG), abrufbar unter: https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sps/_www/files/pdf99/1205_d.pdf.

- Begleitgruppe: Vorbereitung des Vorentwurfs und des Gesetzesentwurfs.
 - Teilnehmer der Begleitgruppe: Behindertenorganisationen des Kantons sowie Dienstleistungserbringer und verschiedene kantonale Verwaltungsstellen.
 - Aufgaben:
 - Erstellen eines Zeitplans für die Arbeiten und Überprüfung der Einhaltung;
 - Koordination der Arbeit sämtlicher Akteure;
 - Bildung der zur Erreichung des Ziels nötigen Arbeitsgruppen;
 - Erarbeitung eines Entwurfs zum Gesetz über Menschen mit Behinderungen.
- Steuerungsausschuss: Ausarbeitung des Vorentwurfs und des Gesetzesentwurfs zuhanden des Staatsrates.

Der Grosse Rat des Kantons nahm den Entwurf zum Gesetz über Menschen mit Behinderungen (BehG FR) in seiner Session vom 12. Oktober 2017 an. Das neue Gesetz trat am 1. Januar 2018 in Kraft.

b. Kanton Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt beschritt mit der Ausarbeitung des kantonalen Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und der systematischen Anpassung der kantonalen Spezialgesetzgebung „Neuland“⁴⁹⁵. Anlass für den Entscheid, ein Gesetzgebungsprojekt in Gang zu setzen, war die Überweisung einer entsprechenden Motion durch den Grossen Rat. Sie verlangte einen Vorschlag für ein kantonales Grundsatzgesetz, das Autonomie und Partizipation sowie die Förderung der Menschen mit Behinderungen sicherstellen sollte.

Der politische Druck, das Gesetzgebungsvorhaben mit der nötigen Ernsthaftigkeit zu verfolgen, wurde sodann von der zustande gekommenen kantonalen Verfassungsinitiative „Für eine kantonale Behindertengleichstellung“ erhöht, welche recht weitgehende Ansprüche vorsah. Sowohl die Motion als auch die Volksinitiative beriefen sich für die Begründung ihrer Anliegen in wesentlichem Masse auf die Verpflichtungen aus der UNO-BRK.

⁴⁹⁵ So der Ratschlag BRG BS, S. 4.

Der Entscheid zur Ausarbeitung eines Gesetzes wurde vom Regierungsrat getroffen. Als federführendes Departement wurde das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt eingesetzt.

Ziele des Gesetzgebungsprojekts waren:

- Systematische Analyse der bereits verankerten Rechte von und staatlichen Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen im Kanton;
- Eruiieren und Schliessen von Lücken im Schutz von Menschen mit Behinderungen;
- Erlass eines griffigen, möglichst kurzen und übersichtlichen Gesetzes mit dem Ziel, eine massgebliche Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen im Kanton zu erreichen.

Die Projektleitung wurde durch das Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt wahrgenommen, welches für die Gesamtkoordination des Projekts zuständig war. Das Projekt umfasste folgende Akteure:

- Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen (Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK): Zum Einbezug der Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen und zur Information über das Gesetzgebungsprojekt wurden zwei thematische Workshops durchgeführt, um die Erfahrungen, Anliegen und Bedürfnisse der Betroffenen aufzunehmen. Ein Workshop wurde früh im Verfahren, ein zweiter nach Abschluss der Analyse des kantonalen Rechts und der bestehenden Regelungsdefizite durchgeführt.
- Regierung und Verwaltung: Mit sämtlichen Departementen der kantonalen Verwaltung und deren Generalsekretariaten wurden zahlreiche und periodische Gespräche geführt. Eine wichtige Funktion dieser Gespräche bestand darin, die verschiedenen Amtsträgerinnen und Amtsträger über das Gesetzgebungsprojekt zu informieren und ihnen dessen gesellschaftliche Bedeutung darzulegen. Persönliche Gespräche wurden dabei einem schriftlichen Austausch mittels Fragebogen vorgezogen. Im Hinblick auf die Gespräche wurden Gesprächsleitfäden erstellt, welche zusammen mit einem Informationsblatt über die UNO-BRK an die Gesprächsteilnehmenden versandt wurden. Im besten Fall konnten Vorschläge zu Gesetzesänderungen bereits vorgelegt und besprochen werden. Für die erfolgreiche Führung dieser Gespräche erwies es sich als unabdingbar, dass von Seiten der Departementsvorsteher und

der Generalsekretariate klargestellt wurde, dass das Gesetzgebungsprojekt auch im jeweiligen Departement ernsthaft vorangetrieben werden soll. Diese Erfahrungen zeigten, dass der frühe Einbezug aller Departemente und ihrer Vorsteherinnen und Vorsteher in das Projekt entscheidend für dessen Gelingen war. Auch die regelmässige Kommunikation der Projektleitung mit und zwischen Vertretern der Rechtsabteilungen der Departemente, der Generalsekretariate und der Fachstellen war *conditio sine qua non* für das Gelingen des Projekts. Dafür zuständige Personen wurden zu Beginn des Projekts festgelegt.

- Universität Basel: Die Projektleitung wurde durch die Universität Basel als externe Partnerin und Fachspezialistin unterstützt. In enger Zusammenarbeit wurde eine systematische Analyse der Rechte von Menschen mit Behinderungen auf völkerrechtlicher, eidgenössischer und kantonaler Ebene durchgeführt sowie eruiert, welche Lücken in der kantonalen Gesetzgebung bestehen und geschlossen werden sollten. Die Universität war für die Erarbeitung der inhaltlichen Entscheidungsgrundlagen verantwortlich und formulierte einen ersten Entwurf für ein Grundsatzzgesetz. Dieses Vorgehen ist insbesondere dann empfehlenswert, wenn in der Kantonsverwaltung die nötigen Fachkenntnisse für das Projekt fehlen oder dafür geeignete Angestellte nicht verfügbar sind. Die Aussensicht der Universität hat das Gesetzgebungsprojekt zudem insbesondere dort unterstützt, wo gewisse Anliegen auf Seiten der dafür zuständigen Fachämter auf Skepsis oder offenen Widerstand stiessen. In solchen Fällen konnte die sachliche Argumentation durch aussenstehende Fachleute das nötige Vertrauen und Verständnis schaffen. Mit dem Beizug externer Fachleute konnte zudem eine übermässige Rollenakkumulation des federführenden Departements und zuständigen Amtes vermieden werden; diesen wurde dadurch ermöglicht, mit einer gewissen Neutralität aufzutreten und weniger den Eindruck der Bevormundung zu erwecken.

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat am 18. September 2019 das neue Behindertenrechtegesetz sowie Änderungen in 17 Spezialgesetzen einstimmig (bei einer Enthaltung) gutgeheissen. Am 2. Dezember 2019 ist die Referendumsfrist unbenützt abgelaufen. Das Gesetz trat am 1. Januar 2021 in Kraft⁴⁹⁶.

⁴⁹⁶ Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtegesetz, BRG BS) vom 18. September 2019, SG 140.500.

c. Kanton Basel-Landschaft

Auch der Kanton Basel-Landschaft hat in Zusammenarbeit mit der Universität Basel und unter Beteiligung aller Direktionen der kantonalen Verwaltung und von Organisationen von Menschen mit Behinderungen einen Entwurf für ein Grundsatzgesetz ausgearbeitet. Anlass dazu gab eine Volksinitiative auf Änderung der Kantonsverfassung „Für eine kantonale Behindertengleichstellung“⁴⁹⁷; das Gesetz stellt einen indirekten Gegenvorschlag zu dieser Volksinitiative dar. Im Sinne eines Umsetzungs- bzw. Gegenvorschlags zur formulierten Verfassungsinitiative wurden Entwürfe für Rechtsgrundlagen für das kantonale Recht sowie eine Anleitung zuhanden der Gemeinden zur Umsetzung der internationalen und bundesrechtlichen Vorgaben erarbeitet.

Das Projekt hatte zum Ziel, über den Zeitraum von rund zwei Jahren die zur Umsetzung der UNO-BRK im Kanton Basel-Landschaft benötigten rechtlichen Grundlagen zu erarbeiten. Hierbei gelten die folgenden strategischen Vorgaben:

- Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen gemäss Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK, § 34 Abs. 1 KV BL und Bundesrecht;
- Einbezug der Gemeinden gemäss kantonalem Recht;
- Verankerung von mehrheitsfähigen rechtlichen Mechanismen zum Ausgleich der betroffenen Interessen von Seiten der Menschen mit Behinderungen mit gegenläufigen Interessen.

Im Einzelnen wurden die folgenden Dokumente ausgearbeitet:

- Entwurf eines Grundsatzgesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen;
- Entwurf von spezialgesetzlichen Bestimmungen in sämtlichen Lebens- und Sachbereichen wie insbesondere Bauten und Anlagen, Kommunikation, politische und gesellschaftliche Teilhabe, Arbeit, Bildung, Freizeit, Mobilität, Wohnen, Gesundheit, sozialer Schutz und Sicherheit, welche in die jeweils einschlägigen bestehenden kantonalen Gesetze eingefügt werden sollen;

⁴⁹⁷ Diese Initiative wurde in Basel-Stadt und Basel-Landschaft wortgleich eingereicht.

- Anleitung zuhanden der Gemeinden zur Umsetzung der internationalen und bundesrechtlichen Vorgaben betreffend den Schutz und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen.

Der Regierungsrat hat die Universität Basel beauftragt, diese Arbeiten zusammen mit der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion, in Besonderen dem Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote, auszuführen:

- Die Projektleitung wird durch den zuständigen Dienststellenleiter des Amtes für Kind, Jugend und Behindertenangebote wahrgenommen. Zu seinen Aufgaben gehören die Planung und Vernetzung des Projektablaufs, das Führen des Berichtswesens und die Erarbeitung der umfassenden Information des Projektausschusses und des Regierungsrats als Grundlage für Entscheide.
- Die Projektleitung wird begleitet von einem Projektausschuss, bestehend aus Vertretern aller kantonalen Direktionen, der Gemeinden, Vertretern von Behindertenverbänden und der Universität Basel. Die Leitung des Projektausschusses (Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote) ist federführend für die Koordination und Sicherstellung der kantonalen Aufgaben im Rahmen des Projektes.
- Projektunterstützung und Fachspezialisten werden von einem Team der Juristischen Fakultät der Universität Basel gestellt.

In der Initialisierungsphase wurde ein Bericht an den Regierungsrat mit Handlungsempfehlungen verfasst. Dazu wurden zunächst eine umfassende Analyse des kantonalen Rechts durchgeführt, und es wurden Workshops mit Betroffenen und ihren Organisationen abgehalten, sowie zahlreiche Gespräche mit sämtlichen Direktionen der kantonalen Verwaltung geführt. Zudem wurden in allen Direktionen je eine Auftaktveranstaltung durchgeführt, bei denen das Konzept und die direktionsspezifischen Themenbereiche vorgestellt und Verantwortliche der Ämter der betreffenden Direktion für das Gesetzgebungsprojekt bezeichnet wurden. Sie wurden anschliessend mittels strukturierter Interviews noch näher darauf hin befragt, welche behindertenspezifische Praxis ihre Behörde verfolgt und wo gesetzgeberischer Handlungsbedarf gesehen wird.

Gestützt auf diese Handlungsempfehlungen hat der Regierungsrat am 12. November 2019 die Freigabe der Konzeptphase entscheiden, in welcher schliesslich ein Entwurf für ein Grundsatzgesetz sowie Änderungen der Spezialgesetzgebung erarbeitet wurden.

Im ersten Halbjahr 2020 wurde das Grundsatzgesetz erarbeitet, mit den verschiedenen Direktionen und der Landeskantlei abgeglichen und den beiden für das Projekt zuständigen Mitgliedern des Regierungsrates vorgelegt. Dieser insoweit verwaltungsintern bereinigte Entwurf wurde anschliessend im Rahmen einer Veranstaltung, die Ende November 2020 online durchgeführt wurde, den Gemeinden vorgestellt. Parallel dazu wurden Entwürfe für die Änderung oder Ergänzung zahlreicher Spezialgesetze innerhalb der dafür zuständigen Direktionen erarbeitet. Sowohl die Arbeiten am Grundsatzgesetz als auch jene an den Spezialgesetzen erfolgten in engem Austausch mit der Begleitgruppe der Universität Basel. Die Vernehmlassung zum Gesetz wurde Ende November 2021 abgeschlossen.

d. Kanton Neuenburg

Grundlage des Gesetzgebungsprojekts im Kanton Neuenburg war eine Volksmotion nach Art. 41 KV NE (durch Forum Handicap Neuchâtel initiiert), welche die Schaffung eines Gesetzes zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen verlangte.

In einem ersten Schritt verfasste der Regierungsrat im März 2018 einen Informationsbericht⁴⁹⁸, welcher eine Bestandsaufnahme der Bedürfnisse und der Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen in ausgewählten prioritären Lebens- und Sachbereichen enthält (Gleichheit, Autonomie, Schule und Ausbildung, Kommunikation, Mobilität, Arbeit und Beschäftigung, Wohnen, Gesundheit, Unterstützung pflegender Angehöriger, Freizeit, sozialer Schutz). Der Bericht entstand unter Mitarbeit der Organisationen von Menschen mit Behinderungen sowie der Institutionen und Unterstützungsdienste des Kantons.

Das Büro des Grossen Rats hat daraufhin den Regierungsrat beauftragt, einen weiteren Bericht zu erstellen, mit dem Ziel, ein Gesetz zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu schaffen. Der Regierungsrat bildete daraufhin eine Arbeitsgruppe (Groupe de Travail GT Inclusion):

⁴⁹⁸ Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil en réponse à la motion populaire 14.173 *Pour une véritable politique cantonale en matière d'égalité pour les personnes en situation de handicap et à mobilité réduite* du 26 mars 2018, abrufbar unter: https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2018/18012_CE.pdf.

- Die Arbeitsgruppe GT Inclusion wird präsiert durch den Vorsteher der kantonalen Behindertenhilfe und besteht aus Vertretern von Menschen mit Behinderungen, Vertretern von Behindertenverbänden, Spezialisten und Fachverantwortlichen der Verwaltung. Die GT Inclusion wurde beauftragt, einen Gesetzesentwurf sowie das mögliche Pflichtenheft einer Fachstelle für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen auszuarbeiten.
- Verschiedene interdisziplinäre Arbeitsgruppen, bestehend aus Betroffenen, ihren Organisationen und Fachleuten, sollen die identifizierten Lebens- und Sachbereiche vertiefen, einen Aktionsplan erstellen und Massnahmen ausarbeiten.

Das Gesetz sollte unter starkem Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen entstehen. Deshalb fand eine Auftaktveranstaltung zum Gesetzgebungsprojekt mit zahlreichen Betroffenen und Vertretern von Organisationen für Menschen mit Behinderungen statt. Von Seiten der Organisationen für Menschen mit Behinderungen wurde durch Forum Handicap eine Begleitgruppe zum Gesetzgebungsprojekt gebildet.

Basierend auf den Erkenntnissen der vorangegangenen Arbeiten hat die Arbeitsgruppe GT Inclusion einen Gesetzesentwurf zu einem Inklusionsgesetz erstellt (*Loi sur l'inclusion et sur l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap [E-LInCA NE]*). Der Entwurf für das Neuenburger Inklusionsgesetz verfolgt zwei Ziele: die Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen und die Individualisierung der behindertenspezifischen Leistungen. Dazu sollen etwa ein Aktionsplan entlang der als prioritär eingestuften Lebens- und Sachbereiche definiert sowie die Finanzierung für inklusionsfördernde Pilotprojekte sichergestellt werden.

Der Gesetzesentwurf enthält detaillierte Regelungen zu den Aufgaben und Kompetenzen der verschiedenen Akteure im Kanton. Im Zuge der organisatorischen Neuregelung sollen drei neue Stellen entstehen: ein Beauftragter / eine Beauftragte für die Inklusion (Préposé(e) pour l'inclusion), eine Kommission für die Inklusion als Konsultations- und Beratungsorgan des Regierungsrats (Commission pour l'inclusion et l'accompagnement des PVH [CIAP]) sowie eine Beschwerdekommision (Commission des plaintes [CoP]).

Der Gesetzesentwurf befand sich bis September 2020 in der Vernehmlassung und wurde grösstenteils positiv aufgenommen. Im Februar 2021 übergab der Regierungsrat den Entwurf mitsamt Bericht an den Grossen Rat⁴⁹⁹. Der Grosse Rat des Kantons hat die Gesetzesvorlage im November 2021 einstimmig angenommen.

e. Kanton Wallis

Der Kanton Wallis führte ein Projekt zur Teilrevision des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen aus dem Jahr 1991 durch, dessen Ziel war, dieses an die Anforderungen und Grundsätze der UNO-BRK anzupassen.

Federführende Stelle in der kantonalen Verwaltung war die Dienststelle für Sozialwesen (DSW), welche von einer Begleitgruppe, bestehend aus Betroffenen, Vertretern ihrer Organisationen und Fachspezialisten der Universität Basel, unterstützt wurde.

Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen erfolgte über einen *World Café-Anlass*. Es wurden in rotierenden Gruppen sechs Themengebiete diskutiert und dazu Ideen, Empfehlungen und Handlungsvorschläge ausgetauscht (Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport; Zugänglichkeit und Mobilität; Arbeit und Beschäftigung; Gesundheit, Habilitation und Rehabilitation; selbstbestimmtes Leben, Achtung der Wohnung und der Familie; Bildung).

Nach der Protokollierung und der Analyse der Rückmeldungen wurden die Resultate durch die DSW und die Begleitgruppe priorisiert und festgelegt, welche Forderungen umgesetzt werden können. Im gegenseitigen Austausch mit der DSW arbeitete die Universität Basel einen Gesetzesentwurf mit erklärendem Bericht aus. Der Staatsrat überwies Ende November 2020 den Gesetzesentwurf an den Grossen Rat des Kantons, die Behandlung in der Sozialkommission erfolgte Anfang 2021 wohlwollend. Das teilrevidierte, neu betitelte Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen (GRIMB VS) wurde am 6. Mai 2021 im Grossen Rat einstimmig (bei 0 Enthaltungen) verabschiedet⁵⁰⁰. Es ist am 1. Januar 2022 in Kraft getreten.

⁴⁹⁹ Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur l'inclusion et sur l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIncA) du 22 février 2021, abrufbar unter: https://www.ne.ch/medias/Documents/21/02/20210222_RapportLIncA.pdf.

⁵⁰⁰ Siehe alle Informationen zum Walliser Projekt unter: <https://bit.ly/3nMzmvd>.

Wichtigste Neuerungen sind die Einfügung eines Kapitels über die Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen (Art. 35a-35h GRIMB VS) und eine Neugestaltung der organisationsrechtlichen Bestimmungen (Art. 36a-36f und Art. 37 GRIMB VS: Schaffung eines Büros für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Neuregelung der Verantwortlichkeiten sowie der Verfahren zur Koordination, Planung und Überwachung der Umsetzung der behindertenrechtlichen Gesetzgebung).

f. Kanton Zürich

Das Vorgehen im Kanton Zürich unterscheidet sich von jenem in den bisher behandelten Kantonen insbesondere dadurch, dass keine spezifische kantonale Gesetzgebung erfolgt. Vielmehr wurde zunächst im Sommer 2018 eine Studie der ZHAW zum Handlungsbedarf aufgrund der UNO-BRK im Kanton Zürich publiziert⁵⁰¹. Diese Studie empfahl die Erarbeitung eines konkreten, terminierten und überprüfbaren Entwicklungs- und Massnahmenplans zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und zur Umsetzung der UNO-BRK im Kanton Zürich und in den Gemeinden⁵⁰². Die Erarbeitung eines Aktionsplans zur Umsetzung der Konvention im Kanton Zürich ist Teil des Legislaturprogramms 2019-2023 des Regierungsrats⁵⁰³. Der Aktionsplan soll die inhaltlichen Schwerpunkte und Ziele (mit Indikatoren) des Kantons sowie Massnahmen, Projekte und Programme zu den einzelnen Lebens- und Sachbereichen enthalten. Ziel des Kantons ist, möglichst zügig Barrieren abzubauen und rasch und effizient zu handeln. Die Erarbeitung des Aktionsplans soll dabei offen, transparent und partizipativ erfolgen und geprägt von einem starken, geregelten Einbezug der Behindertenorganisationen sein. Federführende Stelle für die Ausarbeitung des Aktionsplans ist die kantonale Koordinationsstelle Behindertenrechte.

⁵⁰¹ Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich, Studie der Zürcher Fachhochschule ZHAW im Auftrag der Behindertenkonferenz Kanton Zürich und finanziert vom Kantonalen Sozialamt, Winterthur 2018, abrufbar unter: https://www.bkz.ch/fileadmin/bkz.ch/public/UNO-BRK/BRK_Studie_ZH_Schlussbericht.pdf.

⁵⁰² Siehe die Empfehlung 2 in Handlungsbedarf ZH, S. 86f.

⁵⁰³ Regierungsrat des Kantons Zürich, Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2023, Legislaturziel RRZ 5a: „Einen Aktionsplan für die Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention erarbeiten“, S. 15, abrufbar unter: https://www.zh.ch/bin/zhweb/publish/regierungsratsbeschluss-unterlagen./2019/670/Richtlinien_RPol_2019-2023.pdf.

Die Studie der ZHAW ortet einen erheblichen Handlungsbedarf auf Seiten der Verwaltung; hier soll der Aktionsplan ein Schwergewicht setzen. Später – im Rahmen eines zweiten Schrittes – sollen auch die Privaten und die Privatwirtschaft einbezogen und Massnahmen etwa in den Bereichen Arbeits- und Wohnungsmarkt, Freizeit und Kultur getroffen werden.

In die Erarbeitung und Umsetzung des Aktionsplans sind folgende Akteure involviert:

- „Partizipation Kanton Zürich“: Zum Einbezug der Menschen mit Behinderungen und ihrer Verbände in die Erarbeitung und Umsetzung des Aktionsplans hat der Kanton zunächst das Mitwirkungsmodell „Partizipation Kanton Zürich“⁵⁰⁴ aufgebaut. Der Kanton Zürich und die Behindertenkonferenz des Kantons Zürich (Dachorganisation von Menschen mit Behinderungen, deren Organisationen und Institutionen im Kanton Zürich) haben im Dezember 2019 eine Zusammenarbeitvereinbarung geschlossen. Erste Aufgabe des Netzwerks ist die Begleitung und Beratung bei der Erarbeitung des Aktionsplans, insbesondere wurde eine Priorisierung der umzusetzenden Massnahmen im Kanton vorgenommen⁵⁰⁵. Darüber hinaus soll dauerhaft eine beständige Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen aufgebaut und gefestigt werden und damit die Anforderungen der UNO-BRK an den aktiven Einbezug von Menschen mit Behinderungen bei Fragen und Prozessen, die sie betreffen, erfüllt werden.

Innerhalb des Netzwerks „Partizipation Kanton Zürich“ wurden verschiedene Arbeitsgruppen gebildet, welche die jeweiligen Behinderungsarten betreffen (AG Gehbehinderungen, AG Psychische Behinderungen, AG Geistige Behinderungen, AG Sehbehinderungen, AG Hörbehinderungen sowie weitere Verbände und Organisationen) und aus Vertretern von Menschen mit Behinderungen und Behindertenverbänden bestehen. Je eine Person der Arbeitsgruppen vertritt diese in

⁵⁰⁴ Siehe dazu das Informationsblatt „Partizipation Kanton Zürich“, abrufbar unter: https://www.bkz.ch/fileadmin/bkz.ch/public/Partizipation_Kanton_Zuerich/Informationsblatt_Partizipation_Kanton_Zuerich.pdf.

⁵⁰⁵ Die Ergebnisse fliessen in die Erarbeitung des Aktionsplans ein, siehe den Bericht „Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich: Top-Prioritäten aus der Perspektive von Menschen mit Behinderung“, erarbeitet von „Partizipation Kanton Zürich“, Mai 2020, abrufbar unter: https://www.bkz.ch/fileadmin/bkz.ch/public/Partizipation_Kanton_Zuerich/Top_Prioritaeten.pdf.

der „Steuergruppe Partizipation Kanton Zürich“. Langfristig soll die Steuergruppe den Umsetzungsprozess begleiten und Monitoring-Aufgaben wahrnehmen sowie insbesondere Schulungen und weitere Unterstützungsmassnahmen zum Erwerb von Selbstvertretungskompetenzen von Betroffenenorganisationen durchführen.

- Gemeinden: Die Gruppe „BRK-Netzwerk Gemeinden“ soll den Unterstützungs- und Handlungsbedarf eruieren und das weitere Vorgehen in den Gemeinden vorschlagen. Im Herbst 2020 fand dazu ein Impulstag für die Gemeinden statt⁵⁰⁶, bei dem die auf die Gemeinden zukommenden Aufgaben und der Stand der Dinge in den Gemeinden betreffend Umsetzung besprochen wurden, insbesondere die Zugänglichkeit im öffentlichen Verkehr und bei Bauten und Anlagen. Am Impulstag Gemeinden wurden zudem verschiedene Marktstände mit Unterstützungsangeboten und Kurse in behindertengerechter Kommunikation angeboten. Die Gruppe „BRK-Netzwerk Gemeinden“ trifft sich halbjährlich.
- Kanton Zürich: Ab Oktober 2021 wird das Koordinationsgremium „Aktionsplan Behindertenrechte“ gebildet, welches aus 25 Kontaktpersonen aus allen Direktionen der kantonalen Verwaltung zusammengesetzt ist. Bei den in diesem interdepartementalen Gremium einsitzenden Personen handelt es sich um die Verantwortlichen für die Umsetzung der verschiedenen Massnahmen des Aktionsplans.

Auf der Grundlage der Studie der ZHAW zum Handlungsbedarf aufgrund der UNO-BRK im Kanton Zürich sowie der Rückmeldungen und Priorisierungen von „Partizipation Kanton Zürich“ wurde eine Rohfassung des Aktionsplans erarbeitet. Zu dieser Rohfassung bezogen die Direktionen im Sommer 2021 Stellung. Die überarbeitete Rohfassung wurde danach dem Netzwerk „Partizipation Kanton Zürich“ zur Stellungnahme vorgelegt. Dessen Rückmeldungen werden in einem gemeinsamen Forum den verantwortlichen Kontaktpersonen der Direktionen vorgestellt, bevor der Aktionsplan als Antrag dem Regierungsrat vorgelegt und mit einem Regierungsratsbeschluss verabschiedet werden soll.

⁵⁰⁶ Siehe dazu die Dokumentation „Impulstag für Städte und Gemeinden zur Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich“, abrufbar unter: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/sicherheitsdirektion/sozialamt/amtsseite/leben-mit-behinderung/dokumentation_impulstag_2020.pdf.

Die im Aktionsplan beschlossenen Massnahmen sollen dabei innerhalb der Regelstrukturen und innerhalb des bestehenden Aufgabenprofils der kantonalen Verwaltung umgesetzt werden. Bei der Umsetzung des Aktionsplans wird das Koordinationsgremium „Aktionsplan Behindertenrechte“ mit verantwortlichen Vertretern aller Direktionen der Kantonsverwaltung eine wichtige Rolle einnehmen.

Es ist eine „agile“ Umsetzung des Aktionsplans geplant: Die wichtigen Themen sollen durch die „Steuergruppe Partizipation“ benannt und sofort behandelt werden, um die grössten Barrieren möglichst rasch abzubauen. Als Sofortmassnahme werden etwa Schulungen über behindertengerechte Kommunikation für das Personal im Gesundheitsbereich sowie weitere Sensibilisierungsmassnahmen in der Verwaltung durchgeführt. Zur Erhöhung der Umsetzungsbereitschaft ist zudem im 2022 eine „Aktionswoche Behindertenrechte“ geplant, welche an die Verantwortlichen der Gemeinden und der kantonalen Verwaltung, der Organisationen und Selbstvertretungen der Menschen mit Behinderungen gerichtet ist⁵⁰⁷. Ziel der Aktionswoche ist, verschiedene Aktionen zur Umsetzung der UNO-BRK durchzuführen und dauerhafte Netzwerke zur Umsetzung der UNO-BRK im Kanton zu schaffen bzw. zu festigen. Auch sollen mit der Aktionswoche die Medien, die Gemeinden und die Gesellschaft über die Rechte von Menschen mit Behinderungen informiert und sensibilisiert werden.

III. MODELL EINES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS IM KANTON

1. ÜBERSICHT: VIER PHASEN DES GESETZGEBUNGS- PROZESSES

Aus den Gesprächen mit den Verantwortlichen in den Kantonen und aus der Mitwirkung der Universität Basel in den beiden Basler und dem Walliser Verfahren ergaben sich verschiedene Einsichten allgemeiner Art in die mögliche Ausgestaltung eines Rechtsetzungsverfahrens bis hin zu den parlamentarischen Beratungen im Kanton. Diese Erfahrungen

⁵⁰⁷ Aktionswoche Behindertenrechte 2022, Informationen dazu abrufbar unter: https://www.bkz.ch/fileadmin/bkz.ch/public/veranstaltungen/Gemeinsam_neue_Wege_gehen.pdf.

werden im Folgenden strukturiert und als Vorschläge zusammengefasst. Sie sollen eine erste Orientierung erlauben und sind den Besonderheiten des jeweiligen Kantons anzupassen.

Im besten Fall ist für die Ausarbeitung eines Grundsatzgesetzes und der dazugehörigen Spezialgesetzgebung ein Zeitraum von rund zwei Jahren bis zur Verabschiedung durch den Regierungsrat zuhanden des Parlaments einzuplanen. Eine solche Gesetzgebung betrifft alle Departemente einer kantonalen Verwaltung und – selbst bei grosser diesbezüglicher Zurückhaltung – auch die Gemeinden. Der daraus entstehende Koordinationsaufwand und die erforderlichen Absprachen sind zeitaufwendig.

Insgesamt lässt sich das Verfahren in vier Projektphasen unterteilen. Diese folgen einander chronologisch.

a. Phase 1: Vorprojekt

Projektorganisation definieren	Aufgaben definieren
	Verantwortlichkeiten definieren und Funktionen besetzen
	Allenfalls Anstellung zusätzlicher Fachkräfte
Projektplan und Projektbeschrieb erstellen	Ziele, Phasen und Meilensteine festlegen
	Zeitplan (mit Meilensteinen und Zwischenschritten) erstellen
	Erforderliche Ressourcen (personell und finanziell) bereitstellen
	Kommunikationswege definieren
	Entscheidungszuständigkeiten festlegen
Liste der Beteiligten erstellen	Grosser Rat (Parlament) und Regierungsrat
	Fachleute aus der Verwaltung (wichtig: Unterstützung der verschiedenen Generalsekretariate in den Departementen)
	Gemeinden (über den kantonalen Gemeindeverband oder die Gemeindepräsidenten-Konferenz)
	Behindertenorganisationen und Betroffene

Kommunikationswege mit Beteiligten über Stand und Fortgang des Projekts definieren	Kommunikation zwischen „Auftraggeberin“ (Regierungsrat) und Projektgruppe
	Kommunikation mit Ansprechpartnern in der kantonalen Verwaltung
	Kommunikation mit Behindertenorganisationen
	Kommunikation mit den Gemeinden
	Eventuell „Sorgentelefon“ für Gemeinden
Vernehmlassung / Mitbericht der Projektskizze	
Abschluss der Vorprojektphase: Regierungsratsbeschluss über Initialisierung des Projekts	

b. Phase 2: Initialisierung

Durchführung einer Informationsveranstaltung mit den Beteiligten	
Analyse des kantonalen Rechts (siehe unten S. 191ff.)	Durchsicht der kantonalen und kommunalen Gesetzgebung zur Definition der für den Kanton relevanten Sach- und Lebensbereiche und des jeweiligen Handlungsbedarfs auf kantonalen und kommunaler Ebene, sowie Ausarbeitung von Ideen über institutionell-organisatorische Bestimmungen
	Erfassen in einer Tabelle
	Beschreibung der Ist-Situation
	Bestimmung der offenen Fragen zur Praxis
	Abschluss: Bericht über die Analyse des kantonalen Rechts
Analyse der Gemeindeautonomie und -kompetenzen (siehe unten S. 184ff.)	Ermittlung direkter Kompetenzen aus Kantonsverfassung und -gesetzgebung
	Ermittlung der bisherigen Rechtspraxis der Kompetenzaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden: Analyse der Gemeindeautonomie in der Praxis

Auftakt-Sitzungen in den Departementen mit Schlüsselpersonen der verschiedenen Ämter (siehe unten S. 195)	Präsentation des Projekts und der Analyse des kantonalen Rechts
	Darstellung der departementsspezifischen Themen
	Bezeichnung der zu befragenden Personen in den Ämtern
Standortgespräche mit Fachpersonen in der Verwaltung zur Ermittlung der aktuellen Rechtspraxis (siehe unten S. 195ff.)	Erstellen von strukturierten Interviewleitfäden
	Gespräche mit den verantwortlichen Personen in den verschiedenen Ämtern
	Protokolle verarbeiten
	Nachfolgesitzung in den Departementen mit Schlüsselpersonen der verschiedenen Ämter
Workshops mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen (siehe unten S. 172ff.)	Teilnehmende identifizieren
	Themen festlegen
	Referentinnen festlegen
	Moderatoren festlegen
	Durchführung des Workshops
	Feedback verarbeiten, Protokolle erstellen
Ermittlung des Handlungsbedarfs anhand der Rechtsanalyse, der Standortgespräche und der Workshops mit Menschen mit Behinderungen	
Erarbeitung von Handlungsempfehlungen	
Verwaltungsinterne Vernehmlassung der Handlungsempfehlungen	
Abschluss der Initialisierungsphase: Regierungsratsbeschluss über Start der Konzeptphase	

c. Phase 3: Konzept

Entwurf Grundsatzgesetz	
Entwurf Spezialgesetzgebung	Auf Stufe Kanton: Innerhalb der rein kantonalen Zuständigkeit Bestimmungen formulieren
	Für gemischte Zuständigkeiten: Bestimmungen oder Vorschläge formulieren
	Innerhalb der Gemeindezuständigkeit: Anleitung für Gemeinden erstellen

Kommentierung des Gesetzesentwurfs und der revidierten Gesetzesbestimmungen	
Verwaltungsinterne Begleitung des Gesetzgebungsprozesses	
Ermittlung des Finanzierungsbedarfs für die Umsetzung der vorgesehenen Gesetzesänderungen	
Vernehmlassung	Vernehmlassungsantworten entgegennehmen
	Rückfragen beantworten
	Ergänzende Standortgespräche führen
	Auswertung der Vernehmlassungsantworten
	Anpassung des Gesetzesentwurfs an das Vernehmlassungsergebnis
Endgültige Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs und der ergänzenden Gesetzesänderungen	
Erstellen und Einreichen der Botschaft im kantonalen Parlament	

d. Phase 4: Realisierung

Parlamentarische Beratung
Verwaltungsinterne Begleitung des politischen Prozesses
Verabschiedung des Gesetzes
Nachparlamentarische Phase (fakultatives Referendum)
Erlass von Ausführungsbestimmungen
Erarbeitung eines Leitfadens für die Gemeinden

2. BESONDERE FRAGESTELLUNGEN

Der departementsübergreifende Querschnittscharakter des Behindertengleichstellungsrechts betrifft sämtliche Departemente der kantonalen und kommunalen Verwaltung und zahlreiche, sachbereichsübergreifende Lebens- und Sachbereiche und Rechtsgebiete. Die gesetzliche Umsetzung einer derart themenübergreifenden Materie bedarf daher einer spezifischen Vorgehensweise für das Gesetzgebungsverfahren, welche nachfolgend beleuchtet wird.

**a. Allgemein: Regierungsrätliche Beschlussfassung und
Entscheid von Grundsatzfragen**

i. Begleitung durch Regierungsrat

In den bisherigen Verfahren hat es sich als zentral erwiesen, dass der Entscheid des Regierungsrates über die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens von einem breiten Konsens getragen wird. Zudem müssen sich die einzelnen Mitglieder der Regierung darüber im Klaren sein, dass der Gesetzgebungsprozess auch ihr Departement betreffen wird. Ist dieses Bewusstsein nicht in genügendem Masse vorhanden, besteht im nachfolgenden Verfahren die Gefahr, dass die Bemühungen des federführenden Departements von Seiten der anderen Departemente als unwillkommene Einmischung verstanden werden. Die Akzeptanz und Offenheit innerhalb der Departemente und Amtsstellen für das Projekt, für die Gespräche und Interviews, für die Eruierung der verwaltungsinternen Praxis sowie für Veränderungen oder Anpassungen der Spezialgesetzgebung, welche das betreffende Departement berühren, soll damit so weit als möglich geschaffen werden.

Soweit möglich soll die Willens- und Entscheidbildung der Departementsleitungen angestossen werden, bevor ein konkreter Antrag auf Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens vorliegt. Dies kann etwa im Rahmen jährlicher Kadertagungen o.ä. erfolgen.

Eine regelmässige weitere Begleitung des Gesetzgebungsprojekts durch den Regierungsrat kann dazu beitragen, dem Gesetzgebungsprojekt innerhalb der Verwaltung eine erhöhte Verbindlichkeit zu sichern. Auch aus diesem Grund wird im Kanton Basel-Landschaft jede der vier oben skizzierten Phasen durch einen Regierungsratsbeschluss eingeleitet. Im Nachbarkanton Basel-Stadt, wie auch in den Kantonen Neuenburg und Freiburg, erfolgte keine derartig enge regierungsrätliche Begleitung.

Wie oben dargelegt, kann die Willens- und Konsensbildung durch den Aufbau politischen Drucks durch die Zivilgesellschaft durchaus erleichtert werden. So waren in beiden Basler Kantonen Volksinitiativen auf Änderung der Kantonsverfassung eingereicht worden, und im Kanton Neuenburg gab eine Volksmotion den nötigen Schwung. Die Erfahrungen auf Bundesebene waren ähnlich: So wurde das BehiG erst als indirekter Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative ausgearbeitet, obwohl der Gesetzgebungsauftrag in Art. 8 Abs. 4 BV schon bestand.

ii. Fällung von Grundsatzentscheiden

Möglichst früh im Verfahren sollten erste Grundsatzentscheide⁵⁰⁸ gefällt werden:

- Soll ein spezifisches Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen oder ein allgemeines Anti-Diskriminierungsgesetz in Angriff genommen werden? Im Falle eines spezifischen Gesetzes stellen sich die folgenden weiteren Grundsatzfragen:
- Sollen im Gesetz Rechtsansprüche verankert werden, oder lediglich Aufträge an die Behörden?
- Soll das Modell „Einheitsgesetz“, „Grundsatzgesetz mit Spezialgesetzgebung“ oder ein anderes Modell verfolgt werden?

Der Entscheid über diese Fragen ist spätestens im Beschluss über das Konzept (Einleitung Phase 3) zu fällen, kann aber auch schon mit dem Entscheid über die Initialisierung (Einleitung Phase 2) beschlossen werden.

Während im Kanton Basel-Stadt der Entscheid über die drei erwähnten Grundsatzfragen auf Departementsebene gefällt wurde, beschloss im Kanton Basel-Landschaft der Regierungsrat nach Abschluss der Phase 2 „Initialisierung“, mit dem Beschluss über die Einleitung der Phase 3 „Konzept“, darüber.

b. Bemerkungen zur Projektleitung

Die Projektleitung wird in der Regel bei den mit der Behindertenpolitik im engeren Sinn betrauten Behörden (Sozialamt, Behindertenhilfe o.ä.) des Kantons angesiedelt sein. Diese verfügen üblicherweise über Erfahrung im Umgang mit Menschen mit Behinderungen, kennen ihre Organisationen und sind mit einigen der Problemstellungen vertraut. Zudem haben sie im Allgemeinen vertiefte Kenntnisse über die bestehende behindertenrechtliche Gesetzgebung (ausserhalb des Baurechts und des öffentlichen Verkehrs), etwa im Bereich der Behindertenhilfe o.ä.

Bei der Erarbeitung einer Gesetzgebung für Menschen mit Behinderungen stellen sich zum Teil recht spezialisierte rechtliche Fragestellungen. Es ist daher sicherzustellen,

⁵⁰⁸ Siehe oben S. 140ff.

dass die Projektleitung über vertieftes juristisches Fachwissen verfügt. Dies kann – wie etwa im Kanton Basel-Stadt – durch die Bestimmung der für die Projektleitung verantwortlichen Angestellten geschehen, oder – wie im Kanton Basel-Landschaft – durch enge externe juristische Begleitung.

Die weiteren Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sind insbesondere so auszuwählen, dass sie über Kenntnisse der konkreten Lebensumstände von Menschen mit Behinderungen verfügen und idealerweise schon bisher in entsprechenden Funktionen tätig waren.

Von hervorragender Bedeutung ist sodann, dass die mit der Projektleitung betrauten Angestellten über vielfältige Kontakte in möglichst vielen Bereichen der Verwaltung verfügen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen zudem, dass den Generalsekretariaten dabei die wichtige Funktion zukommt, die relevanten Ansprechpartner in ihren Departementen zu bezeichnen und zu informieren.

c. Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen (Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK)

i. Aktiver Einbezug

Die Vertragsstaaten der UNO-BRK sind verpflichtet, „den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen“ (Art. 4 Abs. 1 lit. c UNO-BRK). Ein wichtiges Instrument, die Anliegen von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen, ist es, sie und ihre Organisationen in die entsprechenden Prozesse zu allen politischen und administrativen Entscheidungen, die sie betreffen, intensiv mit einzubeziehen.

Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK verlangt entsprechend von den Vertragsstaaten, dass sie „(b)ei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung (des) Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, (...) mit den Menschen mit Behinderungen, einschliesslich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen“ enge Konsultationen führen und sie aktiv einbeziehen⁵⁰⁹.

⁵⁰⁹ Auch im Rahmen der innerstaatlichen Überwachung der Umsetzung der Konvention (Monitoring) sind Menschen mit Behinderungen und sie vertretende Organisationen einzubinden, siehe

Der BRK-Ausschuss betont, dass das Recht auf Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen an der sie betreffenden Rechtsetzung und Rechtsanwendung ein „Herzstück“ der Konvention insgesamt ist und unterstreicht den positiven und innovativen Charakter der UNO-BRK, welcher durch diese Einflussnahme entstanden ist⁵¹⁰, ebenso wie die übergeordnete Bedeutung der Partizipation als Massnahme zum sozialen Wandel, zur Stärkung der Rechte der Betroffenen und zur Erreichung des Ziels der Inklusion⁵¹¹.

In seinen Abschliessenden Bemerkungen zur Schweiz weist der BRK-Ausschuss auf den ungenügenden Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen in der Schweiz hin und nimmt mit Sorge zur Kenntnis, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände nur begrenzte Möglichkeiten zur Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen haben. Ein Grund dafür liegt in den oft nicht verfügbaren und unzugänglichen Informationen. Auch stehen zu wenige finanzielle und andere Ressourcen zur Förderung der tatsächlichen Teilnahme und Inklusion von Menschen mit Behinderungen zur Verfügung. Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz daher, unter Verweis auf seinen General Comment No. 7, Mechanismen auf allen Ebenen des Staates einzurichten, um den Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Verbänden sicherzustellen, und ihnen angemessene finanzielle und andere Ressourcen sowie zugängliche Informationen bereitzustellen⁵¹².

Art. 33 Abs. 3 UNO-BRK und dazu DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 151 sowie zum Monitoring ausführlich S. 135ff. und S. 529ff.

⁵¹⁰ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 1; UN Report on participation, Rz. 16f.

⁵¹¹ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 33.

⁵¹² Concluding Observations Switzerland, Rz. 9-10.

Der Einbezug von Menschen mit Behinderungen ist eine Querschnittsverpflichtung⁵¹³, aber auch Teilgehalt verschiedener materieller Verpflichtungen⁵¹⁴. Dafür ist der entsprechende institutionelle⁵¹⁵ und rechtliche⁵¹⁶ Rahmen zu schaffen⁵¹⁷.

Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK ist breit auszulegen und nicht auf behindertenspezifische Materien zu beschränken⁵¹⁸. Damit umfasst die Bestimmung einerseits alle Massnahmen im sachlichen Anwendungsbereich und zur Umsetzung der UNO-BRK, sowie andererseits sämtliche legislativen, administrativen und anderen Massnahmen, welche direkt oder indirekt Einfluss auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen haben⁵¹⁹. Ist unklar, ob eine Materie davon erfasst wird, obliegt der Nachweis, dass keine übermässigen Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen bestehen und damit ihr Einbezug nicht notwendig ist, den Behörden⁵²⁰. Der Einbezug hat vertikal auf allen staatlichen Ebenen (Gemeinden, Kantone, Bund) und horizontal in allen Lebens- und Sachbereichen stattzufinden⁵²¹. Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK ist unmittelbar anwendbar⁵²², und die staatlichen Behörden haben entsprechende rechtliche Mechanismen zur systematischen Anwendung⁵²³ und Durchsetzung⁵²⁴ des Partizipationsrechts vorzusehen. Das Recht

⁵¹³ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 3; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 141.

⁵¹⁴ UN Report on participation, Rz. 15; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 141; FREI, Mitsprache, S. 2.

⁵¹⁵ UN Report on participation, Rz. 66-70.

⁵¹⁶ Die Pflicht zum Einbezug und die entsprechenden Verfahren sollen in den gesetzlichen Grundlagen geregelt werden, CRPD, General Comment No. 7, Rz. 15, 94 (e); UN Report on participation, Rz. 62-65.

⁵¹⁷ Siehe zu den möglichen behördlichen Massnahmen zur Ausweitung der Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen in den politischen Prozessen FREI, Mitsprache, S. 14f.

⁵¹⁸ UN Report on participation, Rz. 64.

⁵¹⁹ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 18-20.

⁵²⁰ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 19.

⁵²¹ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 15.

⁵²² CRPD, General Comment No. 7, Rz. 28.

⁵²³ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 53f., 94(e).

⁵²⁴ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 65-66.

auf Mitwirkung erfasst grundsätzlich alle Stadien des Entscheidungsprozesses, von Anfang bis Ende⁵²⁵.

Dazu sind enge Beziehungen zu den Behindertenverbänden und Selbsthilfegruppen nötig. Die staatlichen Behörden haben systematische und offene Kontakte zu den Organisationen zu unterhalten und aktiv zu informieren⁵²⁶. Um tatsächliche und echte Partizipation sicherzustellen, sind behindertenspezifische staatliche Kommunikation, Information und Transparenz von besonderer Bedeutung⁵²⁷. Zudem können Mindestanforderungen an Interessensverbände, welche Verwaltungsstellen in Fragen der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen beraten, ausgearbeitet werden.

Die im Rahmen des vorliegenden Leitfadens geführten Recherchen und Gespräche haben ergeben, dass sich die Mitwirkung bisher vornehmlich auf die Bereiche Bau, Mobilität und Bildung beschränkt. In den übrigen Bereichen werden der aktive Einbezug und die Pflicht zur Konsultation von Betroffenen und ihren Organisationen nur sehr vereinzelt gewährleistet. Auch besteht die Gefahr, dass die Organisationen von Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen und ihre Anliegen nicht genügend in die verwaltungsinterne Entscheidbildung mit einbezogen werden.

Der Bundesrat hat in seinem Bericht zur Behindertenpolitik vom Mai 2018 das Thema des Einbezugs von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen aufgenommen. Es soll eine Intensivierung der Zusammenarbeit aller relevanten Akteure durch einen regelmässigen Austausch zwischen den zuständigen Stellen und Gremien (insbesondere den neu geschaffenen Arbeitsgruppen) und den Behindertenorganisationen stattfinden⁵²⁸.

Das Mehrjahresprogramm „Selbstbestimmtes Leben“ von Bund und Kantonen zielt u.a. darauf, die Fragen der Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen

⁵²⁵ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 15; UN Report on participation, Rz. 63.

⁵²⁶ UN Report on social protection, Rz. 79. Der BRK-Ausschuss empfiehlt die dauerhafte Einrichtung einer Stelle, welche diese Aufgabe übernehmen soll. Als Beispiel ist der österreichische Bundesbehindertenbeirat zu nennen. Für weitere Beispiele siehe BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 135f.

⁵²⁷ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 21-23; UN Report on social protection, Rz. 79.

⁵²⁸ Bericht Bundesrat, S. 45.

*bei Entscheidungen von Behörden, bei politischen Prozessen und bei Entscheidungsfindungsprozessen in Institutionen zu vertiefen*⁵²⁹.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass auf Seiten der Organisationen von Menschen mit Behinderungen die erforderlichen Strukturen und die nötigen Fachkenntnisse, um wirksam in rechtsetzenden Verfahren partizipieren zu können, noch nicht durchwegs in genügendem Masse vorhanden sind. Auch das nötige Bewusstsein um die Notwendigkeit von Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit mit den Verwaltungsstellen im Gesetzgebungsprozess scheint nicht ausnahmslos vorhanden zu sein.

So ist beispielsweise mit der Einsitznahme von Vertretern von Behindertenorganisationen in eine Projektleitung auch die Verpflichtung verbunden, dieser Aufgabe mit der nötigen Vorbereitung tatsächlich nachzukommen.

Zudem variieren die entsprechenden Fähigkeiten der zivilgesellschaftlichen Behindertenorganisationen zwischen den Kantonen in nicht unbedeutendem Masse. Diese Mängel sind Ausdruck des neuen menschenrechtlichen Verständnisses von Behinderung, das auch von den Behindertenorganisationen in der Schweiz eine markante Neuorientierung verlangt, von einer in weitem Masse auf IV-Fragen konzentrierten Tätigkeit hin zu einer auf die Verwirklichung von Menschenrechten fokussierten Arbeit. Um Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen überhaupt effektiv einbeziehen zu können, sind ihre Selbstvertretungskompetenzen zu erhöhen, etwa durch „Capacity-Building“-Massnahmen⁵³⁰, durch finanzielle Förderung⁵³¹ oder durch Förderung der Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die etablierten Behindertenorganisationen (auf Leitungsebene)⁵³².

ii. Funktionen des Einbezugs

Der aktive Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen erfüllt insbesondere die folgenden Funktionen⁵³³:

⁵²⁹ Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 11.

⁵³⁰ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 13; UN Report on participation, Rz. 47, 100 (b) (iii).

⁵³¹ UN Report on participation, Rz. 51-54.

⁵³² FREI, Mitsprache, S. 15.

⁵³³ Siehe dazu CRPD, General Comment No. 7, Rz. 9; UN Report on participation, Rz. 25ff.

- Einbezug konkreter Lebenserfahrungen, Eruieren des Bedarfs und der Bedürfnisse der konkret Betroffenen;
- Einbezug der behinderungsspezifischen Erfahrungen der Verbände;
- Aufnahme der politischen Unterstützung des Gesetzesvorhabens von Seiten der Menschen mit Behinderungen und ihrer Verbände;
- Herstellung von Transparenz gegenüber den Betroffenen und Klärung der Erwartungen der Beteiligten an den Prozess und das daraus hervorgehende Gesetz;
- Anstoss zur Meinungsbildung unter Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen, auch im Hinblick auf Vernehmlassungsverfahren;
- Klärung der insbesondere föderalistisch beschränkten thematischen Breite der Gesetzgebung gegenüber den konkret davon Betroffenen.

Behindertenorganisationen und Betroffene sollen in erster Linie konsultativ beigezogen werden, sodass sie ihre Erfahrungen mit Gesetzen und der Verwaltung, ihre Bedürfnisse und ihre Empfehlungen für einen allfälligen Handlungsbedarf mitteilen können. Im Rahmen der Verfahren des Einbezugs ist klarzustellen, dass damit kein Vetorecht verbunden ist.

iii. Konkrete Ausgestaltung der Mitwirkung

(1) Kreis der Mitwirkenden

In der Regel sind in den kantonalen Verwaltungen die Behinderten- oder Sozialämter diejenigen Fachstellen, welche in diesem Bereich am besten vernetzt sind und daher Kontakte zu Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen herstellen und die Workshops und Arbeitsgruppen organisieren können.

Es sind Behindertenverbände im gesamten Spektrum der Behinderungen einzubeziehen⁵³⁴, namentlich die Organisationen der Menschen mit körperlichen Behinderungen wie motorischen Einschränkungen, Beeinträchtigungen der Seh-, Hör- und Sprachfähigkeit, aber insbesondere auch Organisationen der Menschen mit psychosozialen

⁵³⁴ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 10-12, 50; FREI, Mitsprache, S. 7; Handlungsbedarf ZH, S. 86; UN Report on participation, Rz. 34-38, 60-61; UN Report on social protection, Rz. 80.

und intellektuellen Behinderungen⁵³⁵ und gemäss Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK ausdrücklich auch Organisationen von Kindern mit Behinderungen.

Aus Gründen der Konsensbildung kann es opportun sein, über Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK hinaus⁵³⁶ weitere gesellschaftspolitisch und thematisch betroffene Vereine und gemeinnützige Organisationen an der Mitwirkung teilnehmen zu lassen, z.B. Vereine für Senioren und zu Alters- und Pflegeheimen, private Organisationen der Sucht- und der Opferhilfe, Selbsthilfevereine, Angehörigenvereine und andere.

Insbesondere bei Fragen, bei denen die Interessen zwischen Menschen mit Behinderungen und Organisationen miteinander konfliktieren können, wie etwa beim staatlichen Umgang mit Institutionen für Menschen mit Behinderungen, ist darauf zu achten, dass die Betroffenen selber zu Wort kommen können. Der BRK-Ausschuss legt allgemein grosses Gewicht darauf, dass Menschen mit Behinderungen dort, wo ihre Organisationen zu Wort kommen, nicht lediglich durch Menschen ohne Behinderungen vertreten werden⁵³⁷.

In den Workshops in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis wurde die Erfahrung gemacht, dass die Anwesenheit von Vertretern der verschiedenen kantonalen Departemente von grossem Nutzen ist. Auf diese Weise können die zuständigen Angestellten der jeweiligen Verwaltungseinheiten einen Einblick in jene Probleme und Barrieren gewinnen, denen Menschen mit Behinderungen konkret ausgesetzt sind.

(2) Zugänglichkeit

Allgemeines

Um eine effektive Mitwirkung zu gewährleisten, sind Transparenz, zugängliche Informationen sowie bauliche Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen sicherzustellen; dies setzt voraus, gegebenenfalls Hilfspersonen, Informationen in zugänglichen

⁵³⁵ Siehe dazu Monitoring the Convention, S. 46ff. mit zahlreichen praktischen Hinweisen auf die Durchführung von Interviews mit Menschen mit verschiedensten Behinderungen.

⁵³⁶ Der BRK-Ausschuss hat eine Reihe von teils detaillierten Anforderungen aufgestellt, welche den Kreis der Organisationen umschreiben, welche durch Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK zur Partizipation aufgefordert sind, wie etwa die Verteidigung von Behindertenrechten als Zweck der Organisation, die Beschäftigung von Betroffenen in der Organisation oder die Unabhängigkeit, siehe CRPD, General Comment No. 7, Rz. 10ff.

⁵³⁷ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 11.

Formaten, Gebärdendolmetscher sowie die dazu nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen⁵³⁸. Entscheidend ist, auf welche Unterstützung die tatsächlich an den Mitwirkungsverfahren teilnehmenden Personen angewiesen sind; dies wird vorab konkret abgeklärt. Mögliche Massnahmen sind etwa⁵³⁹:

- Schriftliches Material ist in zugänglichen Formaten und Sprachen bereitzustellen (z.B. Brailleschrift, grosse Schrift, elektronische Formate, Gebärdensprache, Leichte Sprache);
- Visuelle Hilfen wie Präsentationen, Bilder, Diagramme, Karten sind mit verständlichen Beschreibungen in zugänglichen Formaten zu ergänzen (z.B. Beschreibungen der präsentierten Bilder in Textform);
- Für die mündliche Kommunikation sind Dolmetscher und Hilfspersonen beizuziehen (z.B. Gebärdendolmetscher, Echtzeit-Transkriptionen, Kommunikationsassistenten);
- Bei den Lokalitäten ist auf die Zugänglichkeit und Benützbarkeit (z.B. genügend Raum für Rollstühle u.a.) zu achten (siehe dazu die Checkliste für Workshops).

⁵³⁸ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 43-46; UN Report on participation, Rz. 75-77.

Siehe dazu auch Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, Partizipation barrierefrei gestalten, Wie die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen auf Augenhöhe gelingen kann, September 2018, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/POSITION/Position_17_Partizipation_barrierefrei_gestalten.pdf.

⁵³⁹ Siehe Monitoring the Convention, S. 36f.

Checkliste zur Zugänglichkeit von Workshops mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen

Die einzelnen Positionen fallen nur dann an, falls Menschen mit entsprechenden Behinderungen an einer Mitwirkungsveranstaltung teilnehmen wollen.

- ✓ Das Gebäude muss rollstuhlgängig sein. Es ist insb. darauf zu achten, dass es keine Treppenstufen gibt und allfällige Rampen nicht zu steil sind.
- ✓ Auch im Gebäudeinnern müssen alle Teile, die benutzt werden, rollstuhlgängig sein, insb. die Toiletten. Zudem müssen die Lifte und Eingänge genügend breit sein, damit man mit einem Rollstuhl reinkommt. Für Rollstühle mit Vorspanngerät sollte der Lift zudem auch genügend lang sein.
- ✓ Abklären, ob gewisse Bereiche (z.B. Toiletten oder Lifte) nur mit Eurokey zugänglich sind.
- ✓ Rollstühle (insb. Elektrorollstühle) benötigen mehr Platz. Die Räumlichkeiten sollten dementsprechend eher zu gross als zu klein sein.
- ✓ Die Räumlichkeiten müssen so eingerichtet sein, dass man sich darin mit einem Rollstuhl bewegen kann. Das heisst, dass Standardmöblierung oftmals nicht geht und man die Tische entsprechend verschieben muss, damit zwischen Wand und Tischen genügend Platz ist, um mit dem Rollstuhl vorbeizukommen.
- ✓ Alle Einrichtungen, die benutzt werden, müssen gut beschriftet sein (Eingang, Lift, Räume, Toiletten etc.). Es ist wichtig, dass sich insb. sehbehinderte Personen gut orientieren können. Daher sollte die Schrift gross und deutlich sein.
- ✓ Es dürfen nicht nur Stehtische vorhanden sein; es müssen auch niedrige Tische vorhanden sein. Optimalerweise sind an den Tischen für Rollstuhlfahrer weitere Stühle für Menschen ohne Gehbehinderungen bereitzustellen, um eine gute Durchmischung der Anwesenden zu erreichen.
- ✓ Wassernäpfe für Blindenhunde sind bereitzustellen. Zudem ist sicherzustellen, dass im Gebäude kein Hundeverbot herrscht.
- ✓ Vordruckte Namensetiketten für alle Anwesenden (Erste Zeile: Name, zweite Zeile: Funktion) sind vorzubereiten. Der Name ist wichtiger als die Funktion und sollte deutlich lesbar sein.

- ✓ Gebärdendolmetscher: Es ist abzuklären, wie viele Dolmetscher benötigt werden, wie lange sie am Stück übersetzen können (sie haben in der Regel jede Stunde 10 Minuten Pause zugute) und falls sie zu zweit kommen, ob sie gemeinsam übersetzen müssen oder ob sie in unterschiedlichen Räumen eingesetzt werden können.
- ✓ Abklären, ob induktive Höranlagen für Personen mit einem Hörgerät benötigt werden.
- ✓ Verbindliche An- bzw. Abmeldung ca. eine Woche vor dem Anlass. Allgemein ist es gut, wenn man so früh wie möglich weiss, welche Personen teilnehmen werden und welche Behinderungen diese Personen haben. So kann man frühzeitig allfällige Anpassungen vornehmen.
- ✓ Blinden und sehbehinderten Personen sind die Präsentationen jeweils VOR der Veranstaltung per Mail zuzustellen.
- ✓ Lageplan, Wegbeschreibung und Zugänglichkeit mitteilen. Zudem ist abzuklären, ob es für gewisse Personen Parkplatzreservierungen braucht. Für blinde und sehbehinderte Personen sollte der Lageplan in Worten formuliert werden (Word-Format ist besser als PDF).
- ✓ Nachfragen, ob Doodle o.ä. ein geeignetes Medium ist, um Termine zu klären.
- ✓ Es braucht während dem Anlass eine organisatorische Ansprechperson.

(3) Form und Zeitpunkt der Mitwirkung

Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK enthält keine Vorgaben zur Form. Der Bundesrat ist der Meinung, dass auf Bundesebene das Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich den Anforderungen von Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK genügt⁵⁴⁰. Diese Aussage ist zu relativieren⁵⁴¹. Beim Erlass eines kantonalen Behindertenrechtgesetzes und bei Gesetzgebungen, welche Rechte aus der UNO-BRK betreffen, zeigen die Erfahrungen in den beiden Basler Kantonen und dem Wallis, dass das Vernehmlassungsverfahren nicht ausreicht, um zu einem genügend frühen Zeitpunkt möglichst umfassend Kenntnis über die konkreten Probleme, Anliegen und Interessen von Menschen mit Behinderungen zu erlangen. Nur schon aus

⁵⁴⁰ Bericht Bundesrat, S. 45.

⁵⁴¹ Siehe dazu auch FREI, Mitsprache, S. 12f.

Gründen der Effizienz des Verfahrens empfiehlt es sich, schon sehr früh im Verfahren Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen aktiv einzubeziehen. Erfolgt die Mitwirkung erst im Vernehmlassungsverfahren, verursachen allfällige grundlegende konzeptionelle Anpassungen am Gesetzgebungsprojekt erhebliche zeitliche Verzögerungen⁵⁴². Zudem ist zu berücksichtigen, dass nicht alle gesetzgeberischen Verfahren von der Vernehmlassungspflicht erfasst werden⁵⁴³ und dass Vorlagen denkbar sind, welche zwar für die Gesamtbevölkerung keine grosse Tragweite haben, für Menschen mit Behinderungen aber besondere Auswirkungen zeigen⁵⁴⁴.

Um Art, Inhalt und Umfang der Mitwirkung der Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen im weiteren Gesetzgebungsprozess nachvollziehbar zu erhalten, ist sie möglichst transparent auszugestalten. Zudem ist der Erfahrung Rechnung zu tragen, dass die Interessen von Menschen mit gewissen Behinderungen – wie etwa Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen – zum Teil nicht mit der gleichen Sicht- und Hörbarkeit vertreten werden wie etwa jene von Menschen mit Gehbehinderungen.

Zum Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen in das Gesetzgebungsverfahren zum Erlass eines Behindertenrechtegesetzes haben sich unterschiedliche Vorgehensweisen bewährt, die sich auch miteinander kombinieren lassen:

- Workshops mit Behindertenorganisationen und betroffenen Personen (Vorgehen BS, BL). Die Workshops werden thematisch nach Lebens- und Sachbereichen strukturiert.
- Einbezug über die Mitarbeit in Ausschüssen (mit Vertretern der Departemente, Behindertenorganisationen, Betroffenen und ihren Angehörigen) und in Arbeitsgruppen zur Ausarbeitung des Gesetzgebungsprojekts und zur konkreten Ausgestaltung der Massnahmen (Vorgehen FR, NE).

⁵⁴² Aktualisierter Schattenbericht, S. 16.

⁵⁴³ Diesfalls sollen Kriterien für den Einbezug der Sichtweise von Menschen mit Behinderungen auch in Gesetzgebungsprojekte, die nicht der Vernehmlassungspflicht unterstehen, formuliert werden, sowie ein systematischer Einbezug von Menschen mit Behinderungen in Arbeitsgruppen, Kommissionen, Gremien sowie in die Erarbeitung von Aktionsplänen und Massnahmenplänen etc. auf Bundes- und kantonaler Ebene stattfinden, FREI, Mitsprache, S. 14f.

⁵⁴⁴ FREI, Mitsprache, S. 12f.

(4) Konkretes Vorgehen im Kanton Basel-Landschaft

Zu Beginn und am Ende der Initialisierungsphase wurden zwei Workshops mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen durchgeführt:

Die erste Veranstaltung erfolgte zu Beginn des Projekts. Nach einer kurzen zeitlichen und organisatorischen Vorstellung des Projekts wurden in möglichst heterogenen Gruppen Workshops zu neun verschiedenen Lebens- und Sachbereichen durchgeführt (Wohnen und Institutionen, Mobilität, bauliche Zugänglichkeit, Bildung, Kommunikation, Gesundheit, sozialer Schutz, Sicherheit und Justiz, Freizeit). Die Anwesenden hatten die Gelegenheit, ihre Erfahrungen, Probleme und sie betreffende Barrieren zu schildern und Lösungsvorschläge zu machen. Die Ergebnisse der Workshops wurden in Protokollen zusammengefasst und flossen in Analyse und Handlungsempfehlungen ein.

Am Ende der Initialisierungsphase, nach Fertigstellung der Rechtsanalyse und des Entwurfs der Handlungsempfehlungen, wurde eine zweite Veranstaltung durchgeführt. Nach einer Zusammenfassung der Analyse und der Schwerpunkte der Empfehlungen wurden die Teilnehmenden zu einem Austausch über die Empfehlungen eingeladen. Die Inputs des Workshops wurden in die Empfehlungen eingearbeitet und ein überarbeiteter Entwurf an die Verwaltung und danach an den Regierungsrat abgegeben.

(5) Konkretes Vorgehen im Kanton Zürich

Zur Erfüllung der konventionsrechtlichen Verpflichtung zum Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihrer Verbände hat der Kanton Zürich das Mitwirkungsmodell „Partizipation Kanton Zürich“⁵⁴⁵ aufgebaut. Der Kanton Zürich und die Behindertenkonferenz des Kantons Zürich (BKZ, Dachorganisation von Menschen mit Behinderung, deren Organisationen und Institutionen im Kanton Zürich) haben im Dezember 2019 eine Zusammenarbeitsvereinbarung geschlossen, mit dem Ziel, den Einbezug und die Mitwirkung der verschiedenen Gruppen von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen, die Umsetzung der UNO-BRK im Kanton voranzutreiben und einen beständi-

⁵⁴⁵ Siehe dazu das Informationsblatt „Partizipation Kanton Zürich“, abrufbar unter: https://www.bkz.ch/fileadmin/bkz.ch/public/Partizipation_Kanton_Zuerich/Informationsblatt_Partizipation_Kanton_Zuerich.pdf.

gen, regelmässigen Austausch auf allen Organisationsstufen sicherzustellen. Die BKZ übernimmt dabei Leitung und Aufbau der Strukturen des unabhängigen Netzwerks.

Erste Aufgabe des Netzwerks ist die Begleitung und Beratung bei der Erarbeitung eines Aktionsplans. Darüber hinaus soll dauerhaft eine Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen aufgebaut und gefestigt werden und damit die Anforderungen der UNO-BRK an den aktiven Einbezug von Menschen mit Behinderungen bei Fragen und Prozessen, die sie betreffen, erfüllt werden.

Um die Repräsentation aller Behinderungsarten zu gewährleisten, wurden innerhalb des Netzwerks „Partizipation Kanton Zürich“ verschiedene Arbeitsgruppen gebildet, welche die jeweiligen Behinderungsarten vertreten (AG Gehbehinderungen, AG Psychische Behinderungen, AG Geistige Behinderungen, AG Sehbehinderungen, AG Hörbehinderungen sowie weitere Verbände und Organisationen). Die Arbeitsgruppen bestehen aus Einzelpersonen sowie Vertretern von Menschen mit Behinderungen und Behindertenverbänden. Je eine Person der verschiedenen Arbeitsgruppen vertritt diese in der „Steuergruppe Partizipation Kanton Zürich“. Langfristig soll die Steuergruppe den Umsetzungsprozess der UNO-BRK begleiten und Monitoring-Aufgaben wahrnehmen sowie insbesondere Schulungen und weitere Unterstützungsmassnahmen zum Erwerb von Selbstvertretungskompetenzen von Betroffenenorganisationen durchführen.

d. Einbezug der Gemeinden

i. Gemeindeautonomie

Die Gesetzgebung auf der Ebene des Kantons muss die Autonomie der Gemeinden wahren. Diese wird vom jeweiligen kantonalen Recht umschrieben und gegebenenfalls von der Kantonsverfassung gewährleistet. Je nach kantonal-rechtlicher Ausgangslage erfordern die Gemeindeautonomie und -kompetenzen (und allenfalls das Subsidiaritätsprinzip) einen spezifischen Einbezug der Gemeinden in die Rechtsetzung in jenen Lebens- und Sachbereichen, in denen sie aufgrund der Kantonsverfassung und der kantonalen Gesetzgebung eigene Kompetenzen besitzen. Zudem liegt die Umsetzung des kantonalen Rechts verschiedentlich in der Verantwortung der Gemeinden.

Kompetenzen der Gemeinden bestehen nach Massgabe des kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrechts (Art. 50 Abs. 1 BV). Eine Gemeinde gilt in einem Sachbereich als autonom, wenn das kantonale Recht für diesen keine abschliessende Ordnung erlässt, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Das kantonale Recht definiert das Mass der Kompetenzen und der Autonomie der Gemeinden; der Autonomiebereich bezieht sich dabei entweder auf die Befugnis zum Erlass oder zum Vollzug kommunaler Vorschriften oder auf den entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts⁵⁴⁶. Die Gemeinden sind berechtigt, in diesen Bereichen eigene Regelungen zu erlassen und Entscheide zu treffen, um ihren besonderen Verhältnissen und Bedürfnissen Rechnung zu tragen.

Gemeindekompetenzen und Autonomiebereiche sowie deren Umfang sind sachbereichs- und themenspezifisch auf zwei Arten zu ermitteln:

- In einem ersten Schritt ist das kantonale Verfassungsrecht und das einfache Recht im Hinblick auf die bestehenden Kompetenzaufteilungen zu analysieren.
- In einem zweiten Schritt ist die von den Behörden geübte Rechtspraxis zu ermitteln. Dies drängt sich insbesondere dort auf, wo das anwendbare Recht einen Gestaltungsspielraum offenlässt. Zusätzlich zur Analyse von formellen Quellen wie Kreisschreiben, Verfügungen oder Gerichtsentscheiden sind gegebenenfalls auch Interviews mit Angehörigen der Verwaltung aus Kanton und Gemeinden zu führen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen zeigt sich, dass solche Interviews in zahlreichen Bereichen erheblich zur Klarheit der geübten Verwaltungspraxis beitragen können.

⁵⁴⁶ So die ständige Rechtsprechung des Bundesgerichts, siehe etwa BGE 145 I 52 E3.1S. 55f.; 144 I 193 E7.4.1 S. 201; 143 I 272 E2.3.2 S. 278f.; 143 II 553 E6.3 S. 558f.; 142 I 177 E2 S. 180f.; 141 I 36 E5.3 S. 42f.; 139 I 169 E6.1 S. 172f.; 138 I 242 E5.2 244f.

MEYER, in: BSK BV, Art. 50, Rz. 21, S. 958 vertritt die Ansicht, dass auch Anhörungs- und andere Mitwirkungsrechte der Gemeinden bei Planungs- und Entscheidungsprozessen im Kanton die Gemeindeautonomie betreffen, wenn sie sich auf die eigenverantwortliche Gestaltung eines wesentlichen Teils der öffentlichen Angelegenheiten beziehen. Autonomierelevanz ist dann vorhanden, wenn staatliche Entscheide den künftigen Inhalt und Umfang kommunaler Selbständigkeit wesentlich beeinflussen können.

Die behindertenrechtlichen Erlasse sind in die bestehende Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden einzugliedern. Sofern das kantonale Recht eine Materie zwar regelt, aber Raum für ergänzendes kommunales Recht lässt, können die Gemeinden bei Bestehen einer kommunalen Kompetenz eigenes Recht erlassen. Dies kann insbesondere bei der Grundsatzgesetzgebung der Fall sein, die sich unter Umständen auch auf die Gemeinden erstreckt und ihnen gegenüber etwa Rechtsansprüche gewährleistet.

Kommt in einem Kanton für die Kompetenzaufteilung zwischen kantonaler und kommunaler Rechtsetzung das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung⁵⁴⁷, ist dieses auch bei der behindertenrechtlichen Gesetzgebung einzuhalten.

Die Gemeinden sind frühzeitig in die kantonalen Entscheid- und Rechtsetzungsprozesse einzubeziehen. Im Folgenden wird der Modus des Einbezugs kurz dargelegt. Sodann wird das im Kanton Basel-Landschaft gewählte Vorgehen erläutert.

ii. Einbezug der Gemeinden in die Rechtsetzung von Bund und Kantonen

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung⁵⁴⁸ enthält in Art. 4 Ziff. 6 den Grundsatz, dass die kommunalen Gebietskörperschaften so weit wie möglich bei Planungs- und Entscheidungsprozessen für alle Angelegenheiten, die sie direkt betreffen, rechtzeitig und in geeigneter Weise angehört werden müssen. Die Bundesverfassung ihrerseits auferlegt dem Bund aufgrund Art. 50 Abs. 2 und 3 BV Rücksichtnahmepflichten gegenüber den Gemeinden⁵⁴⁹. Sämtliche Bundesbehörden haben demnach bei der Erarbeitung von Erlassen, Verfügungen, Entscheidungen und Urteilen stets zu

⁵⁴⁷ Siehe etwa § 47a KV BL.

⁵⁴⁸ SR 0.102.

⁵⁴⁹ Siehe dazu MEYER, in: BSK BV, Art. 50, Rz. 33-43, S. 963ff.

Siehe zur Mitwirkung der Gemeinden im Bund ausführlich KILIAN MEYER, Gemeindeautonomie im Wandel, Eine Studie zu Art. 50 Abs. 1 BV unter Berücksichtigung der Europäischen Charta der Gemeindeautonomie, Diss. St. Gallen 2011, S. 401ff.

Siehe auch die zahlreichen Hinweise im Bericht des Bundesrates vom 13. Mai 2015 in Erfüllung der beiden gleichlautenden Postulate Fluri 13.3820 und Germann 13.3835, Umsetzung von Artikel 50 der Bundesverfassung, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133835/Bericht%20BR%20D.pdf>.

prüfen, inwiefern die Gemeinden betroffen sind und wie diesem Umstand am besten Rechnung getragen werden kann.

Konkretisierend hält Art. 4 Abs. 2 lit. c des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG) fest, dass die Gemeinden über die gesamtschweizerischen kommunalen Dachverbände obligatorische Vernehmlassungsadressaten sind. Art. 141 Abs. 2 lit. f des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) verpflichtet den Bundesrat, in seinen Botschaften zuhanden der Bundesversammlung die personellen und finanziellen Auswirkungen eines Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden darzulegen.

Der Bund hat Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden erlassen⁵⁵⁰. Diese regeln den Einbezug der Städte und Gemeinden bei der Rechtsetzung des Bundes und beinhalten die Pflicht, den Gemeinden bei der Ausarbeitung von Bundeserlassen Anhörungsmöglichkeiten im Verwaltungsverfahren einzuräumen. So sehen die Richtlinien in Ziff. 2 vor, dass die Gemeinden bei der Ausübung der Kompetenzen systematisch berücksichtigt werden müssen. Ziff. 7 der Richtlinie regelt, dass die Gemeinden an der Willensbildung des Bundes mitwirken, wenn vorhersehbar ist, dass geplante Massnahmen Auswirkungen auf diese haben (vgl. Art. 50 Abs. 2 und 3 BV). Gemeinden sollen in angemessener Form an der Arbeit von Expertenkommissionen und Arbeitsgruppen beteiligt werden und bei Betroffenheit ihrer Interessen auch an der Arbeit ständiger beratender Kommissionen mitwirken. Wird eine Stellungnahme der Gemeinden oder die Zusammenarbeit gesucht, wendet sich der Bund i.d.R. an die Verbände, insbesondere den Schweizerischen Gemeindeverband (SGV), den Schweizerischen Städteverband (SSV) und die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)⁵⁵¹. Im Vernehmlassungsverfahren werden die Stellungnahmen der Gemeinden besonders gewichtet, wenn die Gemeinden in die Umsetzung der Massnahmen einbezogen werden.

⁵⁵⁰ Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden vom 16. Oktober 2002, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2002/8385.pdf>.

⁵⁵¹ Erster Ansprechpartner für den Einbezug der Gemeinden in ein kantonales Rechtsetzungsprojekt ist analog in der Regel der Gemeindeverband oder die Gemeindepräsidenten-Konferenz eines Kantons. Von diesem Gremium können die weiteren, allenfalls am Projekt zu beteiligenden Personen definiert werden.

Schliesslich sichert Ziff. 10 der Richtlinien den Gemeinden zu, dass bei der Ausarbeitung von Bundeserlassen Anhörungsmöglichkeiten im Verfahren zugestanden werden.

Auch die meisten Kantone kennen Richtlinien für die Rechtsetzung⁵⁵², welche die Berücksichtigung und den Einbezug der Gemeinden in die Rechtsetzung des Kantons näher umschreiben. Auch kann die Kantonsverfassung selber Bestimmungen zur Mitwirkung der Gemeinden an der kantonalen Gesetzgebung enthalten, insbesondere in Form von Anhörungs- und Berücksichtigungsrechten.

So hält etwa Art. 85 Abs. 2 und 3 KV ZH fest, dass der Kanton die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden, die Städte und auf die Agglomerationen berücksichtigt und die Gemeinden rechtzeitig anhört. Die Anhörung kann im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens stattfinden oder durch den Einbezug in Kommissionen und Arbeitsgruppen, welche kantonale Gesetze, Verordnungen oder anderweitige Massnahmen ausarbeiten. Sie ist rechtzeitig einzuräumen, also zu einem Zeitpunkt, in welchem die kommunale Stellungnahme tatsächlich in die Entscheidungsfindung einfließen kann. Die Mitwirkung während des Gesetzgebungsverfahrens ersetzt die Teilnahme an der Vernehmlassung dabei nicht. Es besteht kein Anspruch auf Berücksichtigung der kommunalen Vorschläge. Die kantonalen Behörden haben sich jedoch mit den Vorbringen der Gemeinden auseinanderzusetzen und allenfalls zu begründen, wenn sie diese nicht berücksichtigen⁵⁵³.

Exemplarisch können auch die ausführlichen Richtlinien der Rechtsetzung des Kantons Aargau herangezogen werden⁵⁵⁴. Diese legen fest, dass im Rahmen der

⁵⁵² Informativ ist die Zusammenstellung sämtlicher Rechtsetzungsrichtlinien aus den Kantonen durch FELIX UHLMANN und MARC WOHLWEND, Richtlinien für die Rechtsetzung aus den Kantonen, Zentrum für Rechtsetzungslehre, Universität Zürich 2013, abrufbar unter: https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:fffff-cb73-7427-0000-00000bdd83e7/Richtlinien_Rechtsetzung_Kantone_publ.pdf.

⁵⁵³ Siehe zum Ganzen TOBIAS JAAG, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 85, Rz. 15ff., S. 804ff. Der Kanton Zürich hat zudem eine Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung (Rechtsetzungsverordnung, RSVO vom 29. November 2000) erlassen, wo die Rechte der Gemeinden auf Vernehmlassung und Anhörung verankert sind.

⁵⁵⁴ Regierungsrat des Kantons Aargau, Richtlinien der Rechtsetzung (RLRS) vom 15. August 2001, in der Fassung gemäss Revision vom 6. Juni 2018, abrufbar unter: <https://www.ag.ch/media/>

Ablaufplanung eines Rechtsetzungsprojekts zu entscheiden ist, wie und in welchem Stadium des Projekts die einzubeziehenden Gemeinden informiert und/oder angehört werden sollen. Der Regierungsrat empfiehlt, bei bedeutungsvolleren Rechtsetzungsprojekten ein entsprechendes Informationskonzept zu erarbeiten und dabei auch den Einbezug u.a. des Konsultationsgremiums Kanton-Gemeinden (KKG) zu klären. Im Rahmen der Erarbeitung des Normkonzepts sowie schliesslich in der Botschaft an den Grossen Rat sind die möglichen Auswirkungen u.a. auf die Gemeinden aufzuzeigen.

iii. Konkretes Vorgehen im Kanton Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft gewährt seinen 86 Gemeinden besonders weite Autonomie. § 47a der Kantonsverfassung verankert, dass öffentliche Aufgaben nach den Prinzipien der grösstmöglichen Gemeindeautonomie, der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und der Variabilität möglichst auf der Gemeindeebene erledigt werden sollen („Verfassungsauftrag Gemeindestärkung“ VAGS). Gesetzgebungsprojekte, welche die Gemeinden (mit-)betreffen, insbesondere in den Bereichen Bildung, Altersbetreuung, Sozialhilfe, Raumplanung und Wasserversorgung, werden seither grundsätzlich paritätisch⁵⁵⁵ – also gleichberechtigt mit der gleichen Anzahl Vertretern aus Kanton und Gemeinden – angegangen⁵⁵⁶. Der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden VBLG arbeitet mit Regierung und Verwaltung die Grundlagen für VAGS-Projekte aus, übernimmt die Rolle des Organisators unter den Gemeinden und fungiert als Scharnier zwischen der kantonalen Regierung und Verwaltung und den Gemeinden.

Die Durchführung derartiger VAGS-Projekte ist organisatorisch anspruchsvoll und zeitraubend. Die kantonale Gesetzgebung wurde deshalb so weit als möglich auf jene

kanton_aargau/sk/dokumente_7/recht/rechtsetzung/downloads/18-07-01Richtliniender-Rechtssetzung.pdf.

⁵⁵⁵ Aus funktionellen und personellen Gründen kann auf eine paritätische Zusammensetzung verzichtet werden.

⁵⁵⁶ Siehe weitere Informationen zum VAGS und den bereits lancierten VAGS-Projekten auf der Website der Stabsstelle Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft, abrufbar unter: <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/finanz-und-kirchendirektion/generalsekretariat/stabsstelle-gemeinden/aufgabenverteilung-ist-ein-dauerauftrag>.

Bereiche beschränkt, in denen keine solchen Verfahren durchgeführt werden müssen. Aufgrund der engen Verzahnung von kantonalem und kommunalem Recht ergeben sich aber trotzdem gewisse Überschneidungen der behindertenrechtlichen Gesetzgebung des Kantons mit den Gemeinden. Das Projekt zum Erlass eines Behindertenrechtegesetzes betrifft eine rechtliche Querschnittsmaterie, die im gesamten kantonalen und kommunalen Recht Wirkung entfaltet. Die Beseitigung von behinderungsbedingten Nachteilen und die Förderung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen sowie politischen Leben ist eine umfassende Aufgabe, die zu einem grossen Teil von den Gemeinden erfüllt wird. Die Gemeinden wurden deshalb schon früh einbezogen; bei einzelnen spezialgesetzlichen Änderungen kann dieser Einbezug nach den VAGS-Grundsätzen erfolgen.

In der Initialisierungsphase wurden eine Analyse des kantonalen Rechts und Standortgespräche mit kantonalen Verwaltungsträgern im Hinblick auf die Umsetzung der rechtlichen Verpflichtungen des Bundesrechts und der UNO-BRK vorgenommen. Es handelte sich hierbei um eine rechtswissenschaftliche Bestandsaufnahme, die als solche keine zusätzlichen Pflichten für die Gemeinden begründete und daher keiner Mitwirkung durch die Gemeinden bedurfte.

In der Konzeptphase wurden Erlassentwürfe auf Stufe Kanton ausgearbeitet. Diese regeln zahlreiche Bereiche, für die der Kanton eine Regelungskompetenz besitzt und betreffen insbesondere wichtige Lebensbereiche wie politische Rechte, Arbeit und Beschäftigung, Bildung, Freizeit und Sport, Mobilität, Nutzung des öffentlichen Raums, Wohnen, Gesundheit, soziale Unterstützung, Sicherheit sowie Haftvollzug und Unterbringung. In dieser Phase wurde die Mitwirkung der Gemeinden dadurch sichergestellt, dass diese mit einem Vertreter im Projektausschuss vertreten waren.

In der Realisierungsphase soll schliesslich ein Leitfaden für die Gemeinden erarbeitet werden, welcher Vorschläge und Handlungsalternativen für die Umsetzung des nationalen und internationalen Behindertengleichstellungsrechts und für Änderungen von Praxis und Gesetzgebung enthält. Da Änderungen der kantonalen Gesetzgebung neue Pflichten für die Gemeinden begründen können, will der Kanton mit dem Leitfaden die Gemeinden bei der Umsetzung der kantonalen Bestimmungen sowie der möglichen Rechtsetzung im Bereich der Gemeindeautonomie unterstützen und die Felder für eine mögliche Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden beschreiben.

Die Fertigstellung des Leitfadens erfolgt erst, nachdem das künftige Rechtsumfeld, in dem die Gemeinden legiferieren werden, festgelegt ist. Die Vorschläge sollen so verfasst werden, dass sie einem späteren VAGS-Projekt als Hilfsmittel für die Umsetzung des neuen Behindertenrechtegesetzes dienen können.

Es ist zu berücksichtigen, dass teils grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden bestehen, insbesondere auch mit Bezug auf die Fachkenntnisse über Fragen der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und mit Bezug auf Koordinationsmöglichkeiten und Ressourcen. Die zum Teil grossen Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gemeinden haben erhebliche Auswirkungen auf die konkreten Problemstellungen bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Entsprechend kann die Auswahl jener Gebiete, in denen auf kommunaler Ebene eine Rechtsetzung erarbeitet werden soll, erheblich variieren.

e. Rechtsanalyse: Prüfung des kantonalen Rechts

Die Erarbeitung einer behindertenrechtlichen Gesetzgebung erfordert eine vertiefte Analyse des bestehenden kantonalen Rechts. Das Behindertengleichstellungsrecht betrifft einen grossen Teil der kantonalen Tätigkeit und der jeweiligen Rechtserlasse. Heute dürften in den meisten Kantonen zahlreiche spezifische Regelungen über Menschen mit Behinderungen vorhanden sein, die aber ohne erkennbare Systematik über die ganze Rechtsordnung und alle Stufen der Rechtsetzung verteilt sind und punktuell einzelne Aspekte ordnen.

Eine umfassende Analyse des kantonalen Rechts soll klarstellen, welche Regelungen im geltenden Recht spezifisch für Menschen mit Behinderungen bestehen und wo das geltende Recht aus Sicht des Bundesrechts und insbesondere der UNO-BRK Lücken enthält.

Eine systematische Durchsicht des geltenden kantonalen Rechts gibt Auskunft über die rechtlichen Regelungen, die spezifisch die Anliegen von Menschen mit Behinderungen aufnehmen. Das dadurch gezeichnete Bild ist aber zwangsläufig sehr lückenhaft, da es keine Auskunft darüber gibt, wo die Behörden gestützt auf Bestimmungen, die nicht spezifisch Menschen mit Behinderungen aufführen, in ihrer Praxis deren Bedürfnisse und Interessen berücksichtigen. Die Abklärung der geübten Praxis erfolgt später im

Verfahren anlässlich von Gesprächen mit den Verantwortlichen der verschiedenen Einheiten der Verwaltung und anderer Träger staatlicher Aufgaben.

Die Feststellung bestehender Lücken, Inkohärenzen und Widersprüche und des entsprechenden Handlungsbedarfs gestaltet sich erheblich komplexer. Sie verlangt nicht nur eine Übersicht über die Rechtsgrundlagen und die Verwaltungspraxis, sondern muss vor dem Hintergrund der Anforderungen des übergeordneten Rechts und angesichts der bestehenden konkreten Problemlagen erfolgen.

Eine der zentralen Schwierigkeiten bei der Analyse des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs aufgrund des übergeordneten Rechts ist die enorme Vielfalt der Problemlagen als Folge der vielen unterschiedlichen Arten von Behinderungen und entsprechend Bedürfnissen, und die grosse Bandbreite von Rechten und staatlichen Pflichten, wie sie insbesondere die UNO-BRK verankert. Angesichts des bestehenden Zustandes des Behindertengleichstellungsrechts in der Schweiz und insbesondere in den Kantonen erscheint es nicht möglich, mit einem Gesetzgebungsprojekt sämtliche Handlungsverpflichtungen und Rechte des übergeordneten Rechts unmittelbar einfach-rechtlich mit der nötigen Präzision umzusetzen. Es dürfte kein Weg daran vorbeiführen, auch bei der kantonal-rechtlichen Umsetzung der bestehenden Verpflichtungen aus dem übergeordneten Recht eine gewisse Priorisierung und Etappierung vorzunehmen. Aus diesem Grund dürfen schon bei der Analyse des kantonalen Rechts die bestehenden Möglichkeiten politischer Willens- und Entscheidungsbildung nicht ganz ausser Acht gelassen werden. Dieses Vorgehen ist als solches keine Besonderheit des Gesetzgebungsverfahrens zum Erlass behindertenrechtlicher Erlasse, dürfte sich hier aber in besonderem Masse zuspitzen.

Die normativen Anforderungen des übergeordneten Rechts sind insbesondere aufgrund der bisherigen Praxis zur UNO-BRK und der wissenschaftlichen Auseinandersetzungen damit zu klären. In praktischer Hinsicht bieten zunächst die Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) des BRK-Ausschusses wichtige Orientierung, zunehmend auch seine Individualentscheide (Communications). Die Abschliessenden Empfehlungen (Concluding Observations) zuhanden der Staaten enthalten zwar ebenfalls wichtige Ausführungen zum Gehalt der UNO-BRK, sind in der Praxis aber nur mit grossem Aufwand erschliessbar. Aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergeben sich dazu

bisher noch kaum Anhaltspunkte⁵⁵⁷. Mittlerweile wurde von Seiten der Wissenschaft eine Kommentarliteratur zur UNO-BRK publiziert⁵⁵⁸, welche der Praxis in geraffter Form die zentralen Aussagen zugänglich macht⁵⁵⁹. Die wichtigsten Erkenntnisse aus diesen Grundlagen werden im wissenschaftlichen Apparat zum vorliegenden Leitfaden zusammengefasst. Er kann in der Praxis als Ausgangspunkt für weitere allfällige Abklärungen genommen werden.

Zur Identifizierung jener Bereiche, in denen gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, sind nicht lediglich die normativen Vorgaben des übergeordneten Rechts zu konsultieren. Vielmehr sind auch möglichst umfassende Kenntnisse der praktischen Problemlagen in der Gesellschaft und in ihrem Verhältnis zum Staat unabdingbar. Heute besteht keine umfassende Übersicht über diese Fragen in der Schweiz. Die entsprechenden Kenntnisse sind sowohl in den Mitwirkungsverfahren von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen als auch aus einer Befragung der unterschiedlichen Verwaltungsträger zu erarbeiten. Von grossem Wert haben sich bisher aber insbesondere die folgenden Grundlagen erwiesen:

Die umfassendste und eingehendste Darstellung des heute konkret bestehenden Handlungsbedarfs von Bund, aber auch Kantonen, wird aus der Sicht der Behindertenverbände im Schattenbericht von Inclusion Handicap, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen

⁵⁵⁷ Siehe die Kritik des BRK-Ausschusses, welcher auf mangelndes Verständnis und ungenügende Anwendung der Grundsätze und Prinzipien der UNO-BRK in Verfahren vor Schweizer Behörden und Gerichten hinweist und Schulungen von Justiz- und Verwaltungspersonal über die Konvention, das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung und deren Anwendung empfiehlt, Concluding Observations Switzerland, Rz. 27 (b) und 28 (c).

⁵⁵⁸ ILIAS BANTEKAS/MICHAEL ASHLEY STEIN/DIMITRIS ANASTASIOU (Hrsg.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary*, 2018; THERESIA DEGENER/ELKE DIEHL (Hrsg.), *Handbuch Behindertenrechtskonvention, Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe*, Bonn 2015; VALENTINA DELLA FINA/RACHELE CERA/GIUSEPPE PALMISANO (Hrsg.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary*, 2017; MARCUS KREUTZ/KLAUS LACHWITZ/PETER TRENK-HINTERBERGER (Hrsg.), *Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete*, Köln 2013; ANTJE WELKE (Hrsg.), *UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen*, Berlin 2012.

⁵⁵⁹ Weitere Unterlagen aus Wissenschaft und Praxis finden sich im Literaturverzeichnis.

mit Behinderungen, aus dem Jahr 2017 dargestellt⁵⁶⁰, welcher im Jahr 2022 anlässlich der Staatenprüfung durch den BRK-Ausschuss aktualisiert wurde⁵⁶¹. Keine anderen schweizerischen Publikationen beruhen in vergleichbarem Masse auf den spezifischen Kenntnissen eines grossen Teils der schweizerischen Behindertenorganisationen.

Eine weitere eingehende Grundlage, wenn auch primär auf den Bund und weniger auf die Problemlagen in den Kantonen ausgerichtet, stellt der Erste Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen (Initialstaatenbericht) dar⁵⁶²; der BRK-Ausschuss hat in Bezug auf den Initialstaatenbericht im Herbst 2019 eine List of Issues publiziert⁵⁶³. Auch die neueren Analysen aus einigen Kantonen vermögen Hinweise auf den tatsächlichen Handlungsbedarf zu geben⁵⁶⁴.

⁵⁶⁰ Abrufbar unter: https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/424/dok_schattenbericht_unobrk_inclusion_handicap_barrierefrei.pdf?lm=1528210534.

⁵⁶¹ CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht Inclusion Handicap, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, abrufbar unter: [https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/699/schattenbericht_de_mit-barrierefreiheit-\(1\).pdf?lm=1646212633](https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/699/schattenbericht_de_mit-barrierefreiheit-(1).pdf?lm=1646212633).

⁵⁶² Abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Initialstaatenbericht_BRK.pdf.download.pdf/Initialstaatenbericht_BRK_v1.0.pdf.

⁵⁶³ CRPD, List of issues in relation to the initial report of Switzerland vom 29. Oktober 2019, UN Doc CRPD/C/CHE/Q/1, abrufbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fCHE%2fQ%2f1&Lang=en.
Siehe dazu auch die von Inclusion Handicap im August 2019 publizierte Eingabe im Hinblick auf die List of Issues, abrufbar unter: https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/546/dok_eingabe_loi_bf_26082019.pdf?lm=1566998857.

⁵⁶⁴ Kanton Basel-Stadt: Analyse des rechtlichen Rahmens für die Ausarbeitung eines Behindertengleichstellungsgesetzes des Kantons Basel-Stadt, Universität Basel 2018 (unveröffentlicht); Kanton Basel-Landschaft: Analyse des rechtlichen Rahmens für die Ausarbeitung eines Behindertengleichstellungsgesetzes des Kantons Basel-Landschaft, Universität Basel 2019 (unveröffentlicht); Kanton Freiburg: Leitlinien zur Politik für Menschen mit Behinderungen im Staat Freiburg, abrufbar unter: http://www.fr.ch/sps/files/pdf99/1203_d.pdf; Kanton Neuenburg: Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil en réponse à la motion populaire 14.173 *Pour une véritable politique cantonale en matière d'égalité pour les personnes en situation de handicap et à mobilité réduite*, abrufbar unter: https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2018/18012_CE.pdf; Kanton Zürich: Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich, Winterthur 2018, abrufbar unter: https://www.bkz.ch/fileadmin/bkz.ch/public/UNO-BRK/BRK_Studie_ZH_Schlussbericht.pdf.

Die Deutsche Monitoring-Stelle der UNO-BRK hat eine ausführliche, spezifisch auf die Konvention zugeschnittene Arbeitshilfe zur Normenprüfung entwickelt. Sie enthält eine strukturierte Prüfung, ob gesetzliche Regelungen mit der UNO-BRK in Konflikt stehen oder besondere Fragen aufwerfen und daher die betreffende Rechtsmaterie einer vertieften Prüfung unterzogen werden muss⁵⁶⁵.

f. Umsetzungsanalyse: Auftaktveranstaltung und Standortgespräche

i. Durchführen einer Auftaktveranstaltung

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen erscheint es sachdienlich, nach dem Abschluss der behindertenrechtlichen Analyse des kantonalen Rechts mit hochrangigen Vertreterinnen und Vertretern aller Departemente der Kantonsverwaltung eine Auftaktveranstaltung durchzuführen. Im Rahmen dieser Veranstaltung wird das Konzept der geplanten Gesetzgebung vorgestellt, und es wird punktuell illustriert, wo die einzelnen Departemente davon betroffen sein könnten. Je plausibler und anschaulicher diese Illustrationen gelingen, desto eher entsteht die Bereitschaft der Departemente zur konstruktiven Mitarbeit.

Weitere Inhalte dieser Veranstaltung sind die Präsentation der ersten Analyseergebnisse, soweit sie für das in Frage stehende Departement von Bedeutung sind, die Besprechung des weiteren Vorgehens, die Identifikation der Themengebiete und die Schwerpunktsetzung für die Vertiefungsgespräche.

Anlässlich der Auftaktveranstaltung werden die Departemente zudem aufgefordert, eine Kontaktperson als Ansprechpartnerin der Projektleitung zu benennen. Diese Kontaktpersonen sichern departementsintern den Informationsfluss und vermitteln in ihren Departementen die Gesprächspartner für die Standortgespräche.

⁵⁶⁵ Deutsches Institut für Menschenrechte, Normenprüfung – Rechte von Menschen mit Behinderungen, abrufbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Allgemeines_Pruefraster_Normenpruefung_UN-BRK.pdf.

ii. Durchführung von Standortgesprächen

(1) Form, Zweck und Inhalt

Wie oben erwähnt wurde, ergibt die Analyse des geltenden Rechts lediglich ein unvollständiges Bild dessen, welche konkreten Massnahmen der Kanton für Menschen mit Behinderungen trifft. In vielen Bereichen hat die Praxis aufgrund gesetzlicher Grundlagen, die keine spezifischen Hinweise auf Menschen mit Behinderungen enthalten, Massnahmen zu ihrem Schutz oder ihrer Unterstützung entwickelt. Diese Praxis kann ungeschrieben sein, oder etwa in Richtlinien, Kreisschreiben u.ä. Niederschlag gefunden haben. Sie ist ebenfalls aufzuarbeiten, um ein umfassendes Bild der behindertenspezifischen Massnahmen des Kantons zu erhalten.

Zur Ermittlung der aktuell gelebten Praxis finden Standortgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern aus sämtlichen kantonalen Departementen in Form von strukturierten Interviews statt. Diese werden aufgrund eines Standard-Fragebogens durchgeführt, der für die jeweiligen Gespräche individuell angepasst werden kann. Die Bereitschaft der betroffenen Amtsträger, solche Standortgespräche zu führen, wird durch eine klare Beschlussfassung des Regierungsrats zum Gesetzgebungsprojekt erfahrungsgemäss in nicht unerheblichem Masse gefördert.

Ziel der Standortgespräche ist zunächst, die kantonale behindertenrechtliche Praxis sowie den entsprechenden Wissensstand der Verwaltung in den verschiedenen Lebensbereichen zu ermitteln. Im Gespräch sollen die Befunde aus der Analyse der kantonalen Rechtsordnung thematisiert und verifiziert werden. Gestützt darauf sind in diesen Gesprächen allfällige Änderungen der Spezialgesetzgebung vorzubereiten. Im Einzelnen:

- Ermittlung der gängigen Praxis bezüglich des Umgangs mit Menschen mit Behinderungen;
- Ermittlung interner Anweisungen in Bezug auf den Umgang mit Menschen mit Behinderungen;
- Zusammentragen des kantonsinternen Wissensstandes in den verschiedenen Lebens- und Sachbereichen;
- Förderung der Kenntnisse über die behindertenrechtlichen Anforderungen in der Verwaltung;

- Zusammenführung des Fachwissens über Behindertenrecht und Fachrecht;
- Ermittlung der Möglichkeiten, des Spielraums und der Bereitschaft für Änderungen der Spezialgesetzgebung im betroffenen Fachgebiet;
- Beurteilung insb. von Dringlichkeit, Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit allfälliger Rechtsänderungen, sowie der bestehenden Ressourcen zu ihrer Umsetzung;
- In einem späteren Schritt: Erarbeitung der Änderungen der Spezialgesetzgebung mit den Fachdepartementen.

Bei Gesprächen mit Amtsstellen ist zu beachten, dass diese die Fragen aus ihrer Fachperspektive heraus beantworten und nicht in jedem Fall im Einzelnen mit den besonderen Problemstellungen der behindertenrechtlichen Rechtsetzung vertraut sind.

(2) Allgemeiner Interviewfragebogen für die Standortgespräche

Für die Standortgespräche mit den jeweiligen Amtsstellen kann der folgende Fragenkatalog verwendet werden:

- Welches sind die Aufgaben Ihrer Abteilung/Fachstelle/Direktion etc.?
- Inwiefern wurden Sie und Ihre Mitarbeitenden in der Ausübung Ihrer amtlichen Tätigkeiten bisher mit dem Thema der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen konfrontiert?
- In welchen Bereichen erachten Sie die behindertenrechtlichen Vorkehren Ihrer Amtsstelle als genügend, und wo sehen Sie Bedarf für Verbesserungen?
- Besteht aus Ihrer Sicht in Ihrem Fachbereich Handlungsbedarf, was die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen betrifft und falls ja, in welchem Bereich?
- Ist der Kontakt Ihrer Abteilung mit der Bevölkerung auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich?
- Welche Dienstleistungen werden von Ihrer Abteilung angeboten? Sind sie für Menschen mit Behinderungen zugänglich?
- In welchen Sachthemen und wie häufig erhält Ihre Amtsstelle Anfragen von Menschen mit Behinderungen oder über Angelegenheiten der Behindertengleichstellung?
- Welches ist die Rolle Ihrer Abteilung im Themenbereich der Behindertengleichstellung?

- Mit welchen anderen öffentlichen und privaten Stellen arbeiten Sie bei Themen zusammen, die einen Bezug zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen haben können?
- Welche Herausforderungen stellen sich Ihrer Abteilung im Hinblick auf die Umsetzung der Behindertengleichstellung?

g. Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen

Nach Abschluss der Standortgespräche sind die Handlungsempfehlungen für das weitere Vorgehen im Gesetzgebungsprozess zu erarbeiten. Die Handlungsempfehlungen sollen darüber Auskunft geben, in welchen Bereichen gesetzliche Bestimmungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ausgearbeitet werden sollen. Sie enthalten noch keine konkreten Formulierungen von Rechtsnormen, sondern sollen umschreiben, wo solche zu erarbeiten sind. Die Handlungsempfehlungen richten sich an den Regierungsrat. Sie sollen ihm als Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen im Rechtsetzungsverfahren dienen.

Grundlage der Handlungsempfehlungen bilden zunächst die Analyse der kantonalen Rechtsordnung und die Ergebnisse der Standortgespräche. Diese sind vor dem Hintergrund der behindertenrechtlichen Anforderungen insbesondere der UNO-BRK und von Art. 8 Abs. 2 BV materiell zu bewerten. Daraus ergibt sich der Handlungsbedarf in den verschiedenen Lebens- und Sachbereichen. Die Handlungsempfehlungen nehmen eine rechtliche Bewertung von Gesetzgebung und Praxis vor und schlagen allfällige Anpassungen der rechtlichen Grundlagen vor. Sie sollen Regelungsspielräume aufzeigen und Vorschläge für die Aufhebung oder Änderung des bestehenden Rechts sowie für die Schaffung neuen Rechts enthalten. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass dabei insbesondere auch darzulegen ist, wo sich eine rechtliche Verankerung einer schon bisher geübten Verwaltungspraxis aufdrängt.

Die Anforderungen der UNO-BRK und von Art. 8 Abs. 2 BV können kaum im Rahmen eines einzigen Gesetzgebungsprojekts vollumfänglich umgesetzt werden. Insbesondere die UNO-BRK verlangt in gewissen Gebieten grundlegende Umgestaltungen der Rechtsordnung. Diese bedingen zum Teil ein verändertes Verständnis des Stellenwerts von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft. Solche Veränderungen

benötigen Zeit, wie auch die Erfahrungen mit der Gleichstellung der Geschlechter eindrücklich zeigen.

Die Handlungsempfehlungen müssen entsprechend gewisse Priorisierungen vornehmen. Es ist festzulegen, in welchen Gebieten im konkret laufenden Rechtsetzungsverfahren legiferiert werden soll. Für die Priorisierung können insbesondere die folgenden Kriterien herangezogen werden:

- Verpflichtungsart der in Frage stehenden Bestimmung der UNO-BRK;
- Eingriffsintensität in die betroffenen Grundrechte von Menschen mit Behinderungen;
- Bedeutung einer Regelung für Menschen mit Behinderungen, sowohl qualitativ als auch quantitativ;
- Dringlichkeit der Problemlagen aus Sicht der Menschen mit Behinderungen und des Staates;
- Bereitschaft der zuständigen Verwaltungsstellen, eine entsprechende Gesetzgebung voranzutreiben;
- Gegenwärtige politische Machbarkeit, insbesondere auch im Hinblick auf das parlamentarische und gegebenenfalls direktdemokratische Verfahren;
- Feststellung, wo sich mit den vorhandenen Mitteln die grössten Wirkungen erzielen lassen.

Der Entwurf der Handlungsempfehlungen wird in die departementsinterne Ämterkonsultation geschickt. Die Erfahrungen zeigen, dass im Rahmen der Ämterkonsultation regelmässig erheblicher Erläuterungsbedarf besteht. Die Anforderungen von UNO-BRK und Art. 8 Abs. 2 BV werden vielfach nicht oder nur beschränkt als rechtliche Verpflichtungen wahrgenommen; ihre Bedeutung ist entsprechend in Gesprächen plausibel zu machen. Der dafür erforderliche Aufwand, insbesondere auch in zeitlicher Hinsicht, darf nicht unterschätzt werden.

h. Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs

Es empfiehlt sich, die Handlungsempfehlungen als Grundlage für einen Beschluss des Regierungsrates über die Fortführung des Gesetzgebungsverfahrens zu verwenden. Dadurch wird insbesondere auch jenen Verwaltungseinheiten gegenüber, die einer

Änderung der von ihnen umzusetzenden Gesetzesbestimmungen zurückhaltend gegenüberstehen, die nötige Verbindlichkeit geschaffen.

Die Ausarbeitung eines Grundsatzgesetzes kann sich am unten abgedruckten Muster-gesetz orientieren. Dabei sind jedoch zumindest die Besonderheiten der jeweiligen kantonalen Rechtsordnung und insbesondere auch der Verwaltungsorganisation zu berücksichtigen.

Vorgesehene Änderungen der Spezialgesetzgebung sind in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachämtern und allenfalls den Gemeinden zu formulieren. Diese verfügen über die nötigen Kenntnisse ihrer jeweiligen Spezialmaterien und der dazugehörigen Gesetzgebung und sind am besten in der Lage, die neuen behindertenrechtlichen Bestimmungen systematisch richtig in die bestehende Gesetzgebung einzupassen.

Liegen die spezialgesetzlichen Bestimmungen im kantonalen Kompetenzbereich, sind die neuen Bestimmungen auszuformulieren. Im Falle von gemischten Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden sind Bestimmungen oder Vorschläge zu formulieren, die kohärente Regelungen in Kanton und Gemeinden sicherstellen. Liegt eine spezialgesetzliche Norm innerhalb der Gemeindezuständigkeit, ist eine Anleitung für die Gemeinden zu erstellen.

Das weitere Verfahren folgt dem üblichen kantonalen Gesetzgebungsverfahren. Dem Kantonsparlament wird ein Antrag unterbreitet, wobei die Änderungen der Spezial-gesetze als Fremdänderungen ausgestaltet sind.

3. TEIL: MUSTERGESETZ

I. TEXT

Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

(ohne Monitoring)

1. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

§ 1 Zweck

1. Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten und gesellschaftlichen und politischen Lebens vollumfänglich zu verwirklichen.
2. Es schützt Menschen mit Behinderungen insbesondere davor, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte, wie sie im Völkerrecht, in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung verankert sind, aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden.

§ 2 Gegenstand und Verhältnis zur Spezialgesetzgebung

1. Dieses Gesetz verankert die grundlegenden Bestimmungen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und über die Verfahren für ihre Durchsetzung sowie organisatorische Vorkehrungen für den Vollzug.
2. Es wird von der Spezialgesetzgebung für die jeweiligen Lebens- und Sachbereiche mit spezifischen Bestimmungen ergänzt und konkretisiert. Diese sind im Sinne des vorliegenden Gesetzes auszulegen.
3. Die Bestimmungen der Kapitel 2 und 3 dieses Gesetzes stellen Minimalgarantien dar. Sie finden dann unmittelbar Anwendung, wenn die Spezialgesetzgebung einen weniger weitgehenden Schutz von Menschen mit Behinderungen gewährleistet.

§ 3 Geltungsbereich

1. Dieses Gesetz gilt für den Kanton, die Gemeinden, die Träger öffentlicher Aufgaben und die Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen.

2. Die Gemeinden konkretisieren die Umsetzung dieses Gesetzes in ihrem Autonomiebereich in einem Reglement und unterbreiten dieses dem Regierungsrat zur Genehmigung.

§ 4 Begriffe

1. Zu den „Menschen mit Behinderungen“ zählen Menschen, die langfristige körperliche, geistige, psychische oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.
2. Eine „Benachteiligung“ bedeutet eine rechtliche oder tatsächliche Ungleichbehandlung eines Menschen aufgrund einer Behinderung oder die Unterlassung einer solchen mit dem Ziel oder der Folge seiner Schlechterstellung.

2. MATERIELLE GRUNDSÄTZE

§ 5 Benachteiligungsverbot und angemessene Vorkehren

1. Menschen dürfen aufgrund ihrer Behinderung ohne zwingende Gründe weder direkt noch indirekt benachteiligt werden. Unzulässig ist auch die Benachteiligung eines Menschen aufgrund seines Näheverhältnisses zu Menschen mit Behinderungen.
2. Die diesem Gesetz nach § 3 unterstehenden Stellen treffen angemessene Vorkehren, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern.
3. Die diesem Gesetz nach § 3 unterstehenden Stellen berücksichtigen die besonderen Risiken der Benachteiligung, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind, die einer weiteren von Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung besonders geschützten Gruppe zugehören.

§ 6 Fördermassnahmen

1. Kanton und Gemeinden fördern die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, wie etwa in der Arbeit, der Bildung, dem Wohnen oder der Kultur.
2. Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen sind so auszugestalten, dass diesen eine selbstbestimmte und eigenverantwortliche Lebensführung ermöglicht wird.

§ 7 Zugänglichkeit und Kommunikation

1. Die diesem Gesetz nach § 3 unterstehenden Stellen treffen machen ihre Leistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich und verhindern damit ihre Benachteiligung.
2. Sie kommunizieren mit Menschen mit Behinderungen in einer für diese verständlichen Art und Weise.
3. Auf Verlangen stellen sie sicher, dass die im konkreten Fall erforderlichen Hilfestellungen, wie etwa Gebärdendolmetscher, Unterlagen in einfacher Sprache oder mündliche Erläuterungen, innert angemessener Frist tatsächlich verfügbar sind.
4. Die Information sowie die Kommunikations- und Transaktionsdienstleistungen über das Internet müssen für Menschen mit einer Sprach-, Hör- und Sehbehinderung sowie mit motorischen Behinderungen zugänglich sein. Das Nähere regelt der Regierungsrat.

§ 8 Verhältnismässigkeit

1. Öffentliche und private Interessen, welche den in diesem Gesetz sowie in der Spezialgesetzgebung verankerten materiellen Grundsätzen und Rechtsansprüchen entgegenstehen, können deren Einschränkung soweit rechtfertigen, als sie die Interessen an der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen überwiegen.

2. Bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit einer Einschränkung nach Absatz 1 sind insbesondere die folgenden öffentlichen Interessen zu berücksichtigen:
 - a. der Umweltschutz;
 - b. der Natur-, Heimat- und Denkmalschutz;
 - c. die Verkehrs- und Betriebssicherheit.
3. Auf Seiten der Stellen nach § 3 sind insbesondere die folgenden Interessen zu berücksichtigen:
 - a. der wirtschaftliche Aufwand, insbesondere die finanzielle Belastung und deren Zumutbarkeit;
 - b. der Aufwand für zusätzliche betriebliche Abläufe;
 - c. die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Stelle.
4. Auf Seiten der Menschen mit Behinderungen sind insbesondere die folgenden Interessen zu berücksichtigen:
 - a. die Art und die Bedeutung des in Frage stehenden Anspruchs;
 - b. die Verfügbarkeit vergleichbarer Ausweichmöglichkeiten;
 - c. die Anzahl betroffener Menschen mit Behinderungen.

3. RECHTSANSPRÜCHE UND VERFAHREN

§ 9 Rechtsansprüche

1. Wer von einer Benachteiligung durch eine Stelle nach § 3 betroffen ist, oder eine Organisation nach § 12, kann dem Gericht oder der Verwaltungsbehörde beantragen:
 - a. eine drohende Benachteiligung zu verbieten, zu verringern oder zu unterlassen;
 - b. eine bestehende Benachteiligung zu beseitigen;
 - c. eine Benachteiligung festzustellen.
2. Ist der Anspruch mit verhältnismässigen Massnahmen nicht umsetzbar, werden angemessene Ersatzmassnahmen ergriffen.
3. Die Parteien können im Verfahren zur Durchsetzung ihrer Ansprüche nach diesem Gesetz oder nach den behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung jene Massnahmen verlangen, die erforderlich sind, um ihnen die effektive Geltendmachung ihrer Ansprüche zu ermöglichen.

§ 10 Beweislast

In Verfahren nach kantonalem Recht wird eine Benachteiligung wegen einer Behinderung vermutet, wenn sie von der Partei, welche die behindertenrechtlichen Rechtsansprüche nach diesem Gesetz oder nach der Spezialgesetzgebung geltend macht, glaubhaft gemacht wird.

§ 11 Kosten

Für die Verfahren zur Durchsetzung der Rechtsansprüche nach diesem Gesetz oder nach den behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung werden keine Gebühren oder sonstige Kosten erhoben.

§ 12 Klage- und Beschwerderecht von Behindertenorganisationen

1. Organisationen der Behindertenselbsthilfe von nationaler oder kantonaler Bedeutung, die eine ideelle Zielsetzung verfolgen und sich statutengemäss seit mindestens fünf Jahren für die Anliegen von Menschen mit Behinderungen einsetzen, können die Rechtsansprüche nach diesem Gesetz und den behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung selbständig geltend machen.
2. Der Regierungsrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen.

§ 13 Rechtsweg

Der Rechtsweg richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Rechtspflege beziehungsweise nach den anwendbaren besonderen Verfahrensbestimmungen.

4. VOLLZUG

§ 14 Vollzugsziele

Der Regierungsrat legt periodisch die Ziele des Kantons beim Vollzug dieses Gesetzes und der behinderungsrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung fest.

§ 15 Massnahmenpläne

1. Die Departemente erarbeiten im Rahmen der Vollzugsziele periodisch Massnahmenpläne zum Vollzug dieses Gesetzes und der behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung.
2. Der Regierungsrat genehmigt die Massnahmenpläne und sorgt für die erforderlichen Mittel zu ihrer Umsetzung.

§ 16 Organisation und Stellung der Fachstelle

1. Der Kanton führt unter der Bezeichnung „Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ eine unabhängige Fachstelle.
2. Die Fachstelle untersteht in ihrer inhaltlichen Tätigkeit keinen Weisungen. Bei der Erarbeitung der Vollzugsziele folgt sie allfälligen Weisungen des Regierungsrates.
3. Der Regierungsrat unterstellt die Fachstelle direkt dem Generalsekretariat eines Departements oder der Staatskanzlei. Er weist sie keinem Departement zu, das selber schwergewichtig und unmittelbar Aufgaben mit engem Bezug zu Menschen mit Behinderungen wahrnimmt.
4. Er ernennt die Leiterin oder den Leiter der Fachstelle. Diese oder dieser darf keine leitenden Funktionen in einer Organisation ausüben, die sich für die Anliegen von Menschen mit Behinderungen einsetzt.

§ 17 Aufgaben der Fachstelle

1. Die Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen
 - a. ist Anlaufstelle für alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit Menschen mit Behinderungen;
 - b. überwacht und koordiniert den Vollzug dieses Gesetzes und der behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung und vermittelt bei Konflikten;
 - c. berät die diesem Gesetz nach § 3 unterstehenden Stellen beim Vollzug;

- d. pflegt den Austausch mit den Gemeinden und dem Bund in behinderten-spezifischen Angelegenheiten;
 - e. erarbeitet die Vollzugsziele zuhanden des Regierungsrates;
 - f. unterstützt die Departemente bei der Erarbeitung von Massnahmenplänen, nimmt zu ihnen zuhanden des Regierungsrates Stellung und überprüft ihre Umsetzung in regelmässigen Abständen;
 - g. fördert das Bewusstsein in der Bevölkerung über die Rechte von Menschen mit Behinderungen;
 - h. erstattet dem Regierungsrat jährlich über ihre Tätigkeit Bericht. Der Bericht wird veröffentlicht.
2. Die Fachstelle nimmt ihre Aufgaben in regelmässigem und engem Austausch mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen wahr. Sie kann, wenn nötig, Sachverständige beiziehen.

§ 18 Empfehlungen und Weisungen

1. Die Fachstelle kann gegenüber den diesem Gesetz nach § 3 unterstehenden Stellen Empfehlungen abgeben.
2. Der Adressat einer Empfehlung erklärt gegenüber der Fachstelle, ob und inwiefern er der Empfehlung folgen wird.
3. Erklärt eine Einheit der kantonalen oder kommunalen Zentralverwaltung, der Empfehlung nicht oder nicht vollumfänglich folgen zu wollen, oder folgt sie ihr tatsächlich nicht vollumfänglich innert nützlicher Frist, kann die Fachstelle dem Regierungsrat den Erlass einer verbindlichen Weisung beantragen.
4. Erklärt eine andere diesem Gesetz unterstehende Stelle, der Empfehlung nicht oder nicht vollumfänglich folgen zu wollen, oder folgt sie ihr tatsächlich nicht vollumfänglich innert nützlicher Frist, stellt die Fachstelle dies fest. Diese Feststellung wird im Jahresbericht aufgeführt.

§ 19 Orientierung der Fachstelle

Die Einheiten der Zentralverwaltung und die Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, orientieren die Fachstelle frühzeitig über Projekte der Rechtsetzung

und weitere Verwaltungshandlungen von erheblicher Bedeutung für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

5. AUSFÜHRUNGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

§ 20 Ausführungsbestimmungen

Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.

§ 21 Schlussbestimmungen

1. Dieses Gesetz ist zu publizieren und untersteht dem fakultativen Referendum.
2. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

II. ERLÄUTERUNGEN

1. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Das Grundsatzgesetz soll sicherstellen, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen kantonaler und allenfalls kommunaler Aufgabentätigkeit mit der nötigen Kohärenz gewährleistet werden. Es soll zudem eine gewisse Einheitlichkeit der Verwaltungspraxis gewährleisten. Inhaltlich fasst es jene Bestimmungen zusammen, die für alle behindertenrechtlichen Fragestellungen im Kanton gleichermaßen gelten. Damit übt es eine Art Klammerfunktion aus und gewährleistet auch für die Rechtsuchenden eine gute Übersicht.

Die allgemeinen Bestimmungen eines kantonalen Grundsatzgesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen enthalten Zweck, Gegenstand und Adressaten des Gesetzes, erläutern die Fachbegriffe und enthalten die Grundlagen und Grundsätze für die Ausgestaltung, Anwendung und Auslegung des Behindertengleichstellungsrechts. Die Grundsätze des kantonalen Behindertenrechtegesetzes sollen für das gesamte kantonale – und allenfalls kommunale – Recht gelten. Änderungen der Spezialgesetzgebung sollen sich daran orientieren.

Nachfolgend wird zur Konkretisierung und Kommentierung des Mustergesetzes auf das *Gesetz über Menschen mit Behinderungen Freiburg* (BehG FR), auf das *Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen Basel-Stadt* (BRG BS), auf das *Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen Wallis* (GRIMB VS) und den Entwurf zur *Loi sur l'inclusion et sur l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap Neuenburg* (E-LIncA NE)⁵⁶⁶ Bezug genommen. Zudem werden die verwaltungsinternen Vorarbeiten am Gesetz des Kantons Basel-Landschaft berücksichtigt, aus Gründen der Vertraulichkeit aber nicht als solche gekennzeichnet.

a. Zweck

Zweck eines kantonalen Behindertenrechtegesetzes muss sein, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft zu verwirklichen und Menschen mit Behinderungen vor Benachteiligungen in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte zu schützen. Im Vordergrund steht damit die Umsetzung der UNO-BRK, die in recht detaillierter Weise darlegt, welche Rechte dem einzelnen Menschen mit Behinderungen zukommen und welche Massnahmen der Staat zu ergreifen hat. Damit will die UNO-BRK gegenüber dem bestehenden Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen keine neuen Rechte schaffen, sondern die bestehenden Rechte im Hinblick auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen konkretisieren.

Der Zweckartikel des BRG BS hält fest, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen mit dem Ziel zu verwirklichen sind, ihnen ein selbstbestimmtes und selbstverantwortetes Leben zu ermöglichen (§ 1 Abs. 1 BRG BS). Er ist damit an einem der Leitmotive der UNO-BRK ausgerichtet (Art. 19 UNO-BRK – unabhängige Lebensführung und Einbezug in die Gemeinschaft). Das Gesetz übernimmt die Gewährleistungen der Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen des internationalen, nationalen und kantonalen Rechts und macht sie auf einfach-rechtlicher Ebene konkret anwendbar (§ 1 Abs. 2 BRG BS).

⁵⁶⁶ Gesetzesentwurf sowie Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln finden sich im Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur l'inclusion et sur l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIncA) du 22 février 2021, abrufbar unter: https://www.ne.ch/medias/Documents/21/02/20210222_RapportLIncA.pdf.

Das BehG FR nimmt ebenfalls die zentralen Leitmotive der unabhängigen Lebensführung und der Teilhabe an der Gesellschaft auf und bezweckt die Förderung von Autonomie und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Teilhabe an der Gesellschaft (Art. 1 Abs. 1 BehG FR). Dieser Grundsatz beschränkt sich nicht auf einzelne Bereiche, sondern erstreckt sich auf sämtliche Aufgaben und Aktivitäten des zivilen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens⁵⁶⁷. Darüber hinaus zielt das Gesetz ausdrücklich auf die Anerkennung der Kompetenzen und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Gesellschaft ab (Art. 1 Abs. 2 BehG FR). Schliesslich hält der freiburgische Zweckartikel fest, dass mit dem Gesetz das staatliche Handeln geregelt wird und verweist auf eidgenössische und kantonale Normen, die bei der Umsetzung des Gesetzes zu berücksichtigen sind (Art. 1 Abs. 3 BehG FR), wobei insb. die IV-Gesetzgebung und das BehiG gemeint sind⁵⁶⁸.

Das GRIMB VS hat zum Zweck, „die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten, beruflichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern“ (Art. 1 Abs. 1 GRIMB VS). Dazu gewährleistet es die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Ergänzung der völkerrechtlichen, eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen und ordnet die Tätigkeit des Staates im Gebiet der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Art. 1 Abs. 2 GRIMB VS).

Der Neuenburger Entwurf eines Inklusionsgesetzes soll als gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Massnahmen zur Konkretisierung und Umsetzung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen dienen, soll die volle Ausübung der Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen gewährleisten und will Ungleichheiten und Diskriminierungen beseitigen; darüber hinaus definiert es die Organisation und Qualität der Leistungen und regelt das staatliche Handeln (Art. 1 Abs. 1 E-LInCA NE).

⁵⁶⁷ Botschaft BehG FR, S. 35.

⁵⁶⁸ Botschaft BehG FR, S. 35.

b. Gegenstand

Das Gesetz verankert die allgemeinen Grundsätze und grundlegenden Bestimmungen über die Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen, über Fördermassnahmen, die Verfahren zur Durchsetzung der Rechte sowie über die organisatorischen Vorkehren zur Umsetzung des Gesetzes.

Das BRG BS hält zum Gegenstand des Gesetzes fest, dass es die grundlegenden Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, des Verfahrens zu ihrer Durchsetzung sowie Bestimmungen zur Umsetzung enthält (§ 2 BRG BS).

Die allgemeinen Grundsätze und grundlegenden Regelungen des Grundsatzgesetzes sollen in der ganzen Rechtsordnung zum Tragen kommen⁵⁶⁹. Entsprechend sollen sie auch in jenen Rechtsbereichen gelten, in denen spezialgesetzliche ergänzende oder konkretisierende Regelungen bestehen.

Es empfiehlt sich, das Verhältnis zwischen Grundsatzgesetz und spezialgesetzlichen Regelungen näher zu bestimmen. Wie etwa die analogen Fragestellungen im Bundesrecht zeigen – d.h. das Verhältnis zwischen Regelungen im BehiG einerseits und beispielsweise den behindertenrechtlichen Bestimmungen im FMG oder dem RTVG andererseits – kann die Bestimmung des Verhältnisses auf dem Wege der Auslegung anspruchsvoll sein⁵⁷⁰. Eine ausdrückliche Regelung im Grundsatzgesetz vermag hier eine gewisse Klarheit zu schaffen.

Diese Klarheit aus der Regelung im Grundsatzgesetz besteht zumindest so weit, als der spätere Spezialgesetzgeber keine davon abweichenden Regelungen erlässt. Eine analoge Problematik kennt das Datenschutzrecht; dort ist die Frage des Verhältnisses zwischen Datenschutzgesetz und spezialgesetzlichen Regelungen zum Datenschutz eingehend thematisiert worden⁵⁷¹.

⁵⁶⁹ Ratschlag BRG BS, S. 30.

⁵⁷⁰ Siehe TSCHANNEN/ELSER, Dienstleistungen, S. 39ff.

⁵⁷¹ Siehe dazu ausführlich PHILIP GLASS, Die rechtsstaatliche Bearbeitung von Personendaten in der Schweiz, Regelungs- und Begründungsstrategien des Datenschutzrechts mit Hinweisen zu den Bereichen Polizei, Staatsschutz, Sozialhilfe und elektronische Informationsverarbeitung, Zürich/St. Gallen 2017, S. 200ff.

Das Verhältnis zwischen Grundsatzgesetz und Spezialgesetzgebung kann dahingehend umschrieben werden, dass das Grundsatzgesetz von der Spezialgesetzgebung ergänzt und konkretisiert wird und diese stets im Lichte des Grundsatzgesetzes ausgelegt werden muss. Auf diese Weise wird festgehalten, dass die Bestimmungen des Grundsatzgesetzes Minimalgarantien darstellen und unmittelbare Anwendung finden, falls die Spezialgesetzgebung einen weniger weitgehenden Schutz verankert. Wie erwähnt gilt dies dann nicht, wenn der spätere Gesetzgeber hinter das Schutzniveau des Grundsatzgesetzes zurückgeht.

c. Geltungsbereich

Das Grundsatzgesetz muss sich dazu äussern, wer die Adressaten der kantonalen Bestimmungen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind. In erster Linie werden Kanton und Gemeinden sowie Träger öffentlicher Aufgaben verpflichtet. Die Regelung orientiert sich an Art. 35 BV, welcher die Art und Weise der Grundrechtsbindung danach bestimmt, ob ein Akteur eine staatliche Aufgabe wahrnimmt. Dabei ist die organisatorische Form nicht von Bedeutung.

Der Neuenburger Entwurf eines Inklusionsgesetzes richtet sich an Kanton, Gemeinden und jeden Träger öffentlicher Aufgaben. Die Adressaten werden über das Gesetz dazu verpflichtet, den Grundsatz der Inklusion im Sinne eines Mainstreamings in sämtliche Entscheidprozesse miteinzubeziehen und zu berücksichtigen (Art. 4 E-LInCA NE).

Das BehG FR verpflichtet den Staat bei der Wahrnehmung sämtlicher Aufgaben, die Rechte, Fähigkeiten und besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen sowie das Selbstbestimmungsprinzip zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 1 BehG FR). Der Wortlaut der Bestimmung deutet daraufhin, dass private Träger staatlicher Aufgaben nicht erfasst werden.

Darüber hinaus können im Rahmen der Erfüllung einer grundrechtlichen Schutzpflicht auch Private in die Pflicht genommen werden, die ihre Dienstleistungen öffentlich anbieten.

Die baselstädtische und Genfer Verfassungen enthalten bereits auf Stufe der Kantonsverfassung die rechtliche Pflicht von Privaten, welche Dienstleistungen öffentlich anbieten, die Zugänglichkeit zu diesen sicherzustellen (§ 8 Abs. 3 KV BS und Art. 16 Abs. 1 KV GE)⁵⁷².

§ 4 Abs. 2 BRG BS hält analog zur KV BS fest, dass der Kanton, die Gemeinden, die Träger öffentlicher Aufgaben und die Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen verpflichtet sind, angemessene Massnahmen zur Verhinderung, Beseitigung oder Verringerung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu treffen.

Besondere Berücksichtigung können bei der Umschreibung des Geltungsbereichs die Gemeinden finden. Dazu kann der Erlass einer Bestimmung über die Bindung der Gemeinden in Betracht gezogen werden. Zunächst können sie dort in den Geltungsbereich einbezogen werden, wo sie mit der Umsetzung des kantonalen Rechts betraut sind, oder wo sie selber eigene Bestimmungen erlassen haben, die auf das kantonale Recht verweisen. Einer umfassenden Bindung der Gemeinden kann jedoch die Garantie der Gemeindeautonomie entgegenstehen.

Das Gesetz verpflichtet die Gemeinden, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in ihrem Autonomiebereich in ihren Reglementen umzusetzen. Diese Reglemente sind dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Mit diesem Vorgehen soll sichergestellt werden, dass die Gemeindeautonomie gewahrt bleibt, aber trotzdem eine gewisse kantonale Überwachung der Umsetzung in den Gemeinden ermöglicht wird. Derartige Genehmigungsverfahren sind insbesondere im Bau- und Planungsrecht verbreitet.

d. Begriffe

Das Behindertengleichstellungsrecht hat in den letzten Jahren einen grundlegenden Wandel im Verständnis verschiedener Fachbegriffe erfahren. Ein kantonales Behindertenrechtsgesetz erläutert daher die grundlegenden Fachbegriffe.

⁵⁷² Dass Private in die Pflicht genommen werden, bedeutet nicht, dass jeder Anbieter einer öffentlich zugänglichen Leistung sämtliche Anpassungen vornehmen muss, damit auch Menschen mit Behinderungen diese Leistungen uneingeschränkt nutzen können. So muss etwa nicht jedes Restaurant seine Speisekarte in Braille-Schrift vorlegen können und auch nicht jedes Coiffeurgeschäft muss über einen Gebärdendolmetscher verfügen.

i. Behinderung

Die Definition von „Behinderung“ bzw. „Menschen mit Behinderungen“ orientiert sich am sozialen bzw. menschenrechtlichen Konzept der Behinderung der UNO-BRK (Art. 1 Abs. 2 UNO-BRK)⁵⁷³.

iii. Benachteiligung

„Benachteiligung“ gilt als Verbot der rechtlichen oder tatsächlichen Ungleichbehandlung aufgrund der Behinderung oder Unterlassung einer solchen mit dem Ziel oder der Folge einer Schlechterstellung⁵⁷⁴. Sie liegt vor, wenn zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen differenziert wird, ohne dass sachgerechte Kriterien dies verlangen, oder wenn eine Gleichbehandlung von Menschen mit und ohne Behinderungen vorgesehen ist, obschon eine Differenzierung aus sachlichen Gründen angezeigt wäre. Die Benachteiligung umfasst nicht nur die rechtliche Schlechterstellung, sondern auch faktische Verhältnisse.

ii. Inklusion

Darüber hinaus kann etwa das Konzept der „Inklusion“ näher definiert werden, das bisher weder von Bund, Kantonen und Gemeinden, noch von den Behindertenorganisationen und Institutionen systematisch berücksichtigt und umgesetzt wird⁵⁷⁵.

Der Entwurf zum Neuenburger Inklusionsgesetz enthält eine Definition der Inklusion: « ... le fait de garantir à toute personne vivant avec un handicap une participation pleine et entière à la société, l'expression de son auto-détermination, et l'exercice de son autonomie » (Art. 2 lit. a E-InvA NE). Der Gesetzesentwurf umschreibt Inklusion damit als Garantie für alle Menschen mit Behinderungen, vollumfänglich am gesellschaftlichen Leben teilnehmen, Selbstbestimmungsrechte ausdrücken und Autonomie ausüben zu können.

⁵⁷³ Vgl. § 3 Abs. 1 BRG BS; Art. 2 BehG FR; Art. 2 Abs. 1 GRIMB VS.

⁵⁷⁴ Vgl. § 3 Abs. 2 BRG BS; Art. 2 Abs. 2 GRIMB VS.

⁵⁷⁵ Aktualisierter Schattenbericht, S. 15.

Inklusion zählt neben Nichtdiskriminierung, Chancengleichheit, Zugänglichkeit und Gleichberechtigung zu den allgemeinen Grundsätzen und Leitprinzipien der UNO-BRK (Art. 3 UNO-BRK), welche für das Verständnis und die Auslegung der Konvention von wesentlicher Bedeutung sind⁵⁷⁶. Das Prinzip der Inklusion steht in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Partizipation⁵⁷⁷ und der Selbstbestimmung⁵⁷⁸.

Die UNO-BRK enthält keine klare Begriffsbestimmung. Während im deutschen Text der Konvention der Begriff „Inklusion“ fehlt, enthält der englische Text den Begriff „inclusion“ oder „inclusive“ mehrmals⁵⁷⁹. In der deutschen Übersetzung wird der Begriff verschiedentlich übersetzt: Die UNO-BRK verwendet im Rahmen der Allgemeinen Grundsätze (Art. 3 lit. c UNO-BRK), des Rechts auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19 UNO-BRK) sowie des Rechts auf Habilitation und Rehabilitation (Art. 26 Abs. 1 UNO-BRK) die Begriffe „Einbeziehung in die Gesellschaft“ oder „Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens“⁵⁸⁰. Im Rahmen der Themenfelder Bildung (Art. 24 Abs. 1 und 2 UNO-BRK) und Arbeit und Beschäftigung (Art. 27 Abs. 1 UNO-BRK) werden die Begriffe „Integration“ oder „integrativ“ als Maßstäbe für die Gestaltung des Bildungs- und Wirtschaftssystems verwendet.

⁵⁷⁶ ARDUIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 3, S. 97; DEGENER, Die UN-Behindertenrechtskonvention – ein neues Verständnis von Behinderung, in: Degener/Diehl, Handbuch BRK, S. 58.

⁵⁷⁷ Die Stossrichtung der Veränderungen gesellschaftlicher Bedingungen zur Verwirklichung der Inklusion muss unter Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen definiert werden, WANSING, Was bedeutet Inklusion? Annäherungen an einen vielschichtigen Begriff, in: Degener/Diehl, Handbuch BRK, S. 52; WANSING, in: Welke, UN-Behindertenrechtskonvention, S. 100f., Rz. 17.

⁵⁷⁸ Inklusion umfasst auch das Recht der Nicht-Partizipation in verschiedenen Lebensbereichen und -phasen als Ausdruck von Individualität, WANSING, Was bedeutet Inklusion? Annäherungen an einen vielschichtigen Begriff, in: Degener/Diehl, Handbuch BRK, S. 48f.; WANSING, in: Welke, UN-Behindertenrechtskonvention, S. 102, Rz. 18.

⁵⁷⁹ Art. 3, 19, 24, 26, 27, 32 UNO-BRK.

⁵⁸⁰ In der englischsprachigen Literatur zur UNO-BRK werden die Begriffe „inclusion“ und „participation“ unterschieden. Das Verhältnis der beiden Begriffe ist unklar, ARDUIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 3, S. 98f.

Die deutsche Übersetzung der UNO-BRK wird kritisiert, da sie für den englischen Begriff „inclusion“ das Wort „Integration“ verwendet⁵⁸¹. Der vormals oft verwendete Begriff der „Integration“ wurde im Zuge des Wechsels von einem medizinischen Behinderungsbegriff hin zu einem sozialen Begriff der Behinderung durch denjenigen der „Inklusion“ abgelöst⁵⁸², welcher eine grössere Tragweite besitzt: Integration geht dabei von einer Gesellschaft aus, in die integriert wird, während Inklusion auf eine Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse zielt⁵⁸³. Integration ist damit die Eingliederung von Personen in ein bestehendes System in wechselseitiger Anpassung; die zu integrierende Person wird gesondert bedacht⁵⁸⁴, sie wird von „ausgegrenzt“ zu „integriert“. Inklusion dagegen fokussiert auf die Heterogenität der Menschen innerhalb der Gesellschaft⁵⁸⁵ und will damit von vornherein allen Menschen die uneingeschränkte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zusichern.

Inhaltlich kann die Bedeutung des Begriffs der Inklusion am ehesten mit dem zentralen Grundsatz der „Einbeziehung in die Gesellschaft“ erfasst werden. Art. 3 lit. c UNO-BRK enthält als Grundsatz „die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft“ (im englischen Originaltext: „full and effective participation and inclusion in society“). Die Abgrenzung der beiden Begriffe der „Teilhabe“ und der „Einbeziehung in die Gesellschaft“ (im Englischen „inclusion“) ist nicht umfassend geklärt⁵⁸⁶.

⁵⁸¹ FLIEGER/SCHÖNWIESE, Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen: Eine Herausforderung für die Integrations- und Inklusionsforschung, in: Flieger/Schönwiese (Hrsg.), Menschenrechte – Integration – Inklusion, Aktuelle Perspektiven aus der Forschung, Bad Heilbrunn 2011, S. 29 mit Verweis auf die Schattenübersetzung der UNO-BRK durch den Verein Netzwerk Artikel 3, abrufbar unter: https://www.nw3.de/attachments/093_schattenuebersetzung-endg.rtf.

⁵⁸² ARDUIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 3, S. 98; FLIEGER/SCHÖNWIESE (Fn. 581), S. 29; WANSING, in: Welke, UN-Behindertenrechtskonvention, S. 98, Rz. 12.

⁵⁸³ WANSING, Was bedeutet Inklusion? Annäherungen an einen vielschichtigen Begriff, in: Degener/Diehl, Handbuch BRK, S. 51.

⁵⁸⁴ CURDT, Integrativ oder inklusiv: Integration in ein Forschungsvorhaben, in: Flieger/Schönwiese (Hrsg.), Menschenrechte – Integration – Inklusion, Aktuelle Perspektiven aus der Forschung, Bad Heilbrunn 2011, S. 154.

⁵⁸⁵ CURDT (Fn. 584), S. 154.

⁵⁸⁶ Insbesondere ist unklar, inwieweit das Konzept der Inklusion als Instrument dienen kann, die volle und effektive Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in spezifischen Aspekten des Lebens zu garantieren, ARDUIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 3, S. 99.

Der Grundsatz der Einbeziehung in die Gesellschaft erstreckt sich auf sämtliche Lebens- und Sachbereiche und macht damit Inklusion zu einem mehrdimensionalen Begriff, der sich auf die verschiedensten Aspekte des Lebens bezieht⁵⁸⁷ und auf einen umfassenden soziokulturellen Wandel zielt⁵⁸⁸. Es geht um die Gestaltung eines gesellschaftlichen Umfelds, in dem allen Menschen die gleichberechtigte, selbstbestimmte, wirksame und umfassende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht wird. Inklusion bezieht sich damit nicht nur auf Menschen mit Behinderungen, sondern ist ein universelles, menschenrechtliches Grundprinzip des sozialen Zusammenlebens, welches *allen* Menschen in *allen* Lebensbereichen gleichberechtigt zusteht⁵⁸⁹. Es umfasst Menschen mit Behinderungen als eine von vielen gesellschaftlichen Gruppen⁵⁹⁰. Ein Leben mit Behinderung wird damit zu einer Variante menschlicher Vielfalt⁵⁹¹.

In der Schweizer Lehre wird die Ansicht vertreten, dass die Bundesverfassung um ein „Recht auf Inklusion“ ergänzt werden soll⁵⁹². Nach diesem Ansatz erweitert das Recht auf Inklusion den verfassungsrechtlichen Diskriminierungsschutz und verleiht dem Einzelnen ein justiziables Grundrecht auf die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (namentlich am sozialen, demokratischen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben). Eine Benachteiligung bei der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben müsste so den allgemeinen Anforderungen für Einschränkungen von Grundrechten gemäss Art. 36 BV entsprechen. Mit der Verpflichtung der Behörden, ihre organisatorischen und Verfahrensregelungen im Sinne der Inklusion zu überarbeiten und positive Massnahmen zur Verwirklichung der Inklusion bereitzustellen, und der Erfassung zahlreicher sozialer Verhältnisse durch eine direkte Drittwirkung des Rechts auf Inklusion bei öffentlich angebotenen Leis-

⁵⁸⁷ WANSING, Was bedeutet Inklusion? Annäherungen an einen vielschichtigen Begriff, in: Degener/Diehl, Handbuch BRK, S. 47.

⁵⁸⁸ WANSING, in: Welke, UN-Behindertenrechtskonvention, S. 98, Rz. 13.

⁵⁸⁹ WANSING, Was bedeutet Inklusion? Annäherungen an einen vielschichtigen Begriff, in: Degener/Diehl, Handbuch BRK, S. 49, 52; WANSING, in: Welke, UN-Behindertenrechtskonvention, S. 94f., Rz. 6-8.

⁵⁹⁰ FLIEGER/SCHÖNWIESE (Fn. 581), S. 29.

⁵⁹¹ WANSING, in: Welke, UN-Behindertenrechtskonvention, S. 99, Rz. 13.

⁵⁹² Siehe ADRIANO PREVITALI/MICHAEL MONTAVON, L'interdiction des discriminations, in: Diggelmann/Hertig Randall, Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Band II, S. 1474-1476.

tungen Privater, würde ein massgeblicher Beitrag zum Abbau von systemischen Hindernissen geleistet.

2. KURZER ÜBERBLICK ÜBER DIE MATERIELLEN GRUNDSÄTZE

Der Teil über materielle Grundsätze enthält die zentralen inhaltlichen Bestimmungen des kantonalen Behindertengleichstellungsrechts. Seine Ausgestaltung orientiert sich an den internationalen und nationalen grund- und menschenrechtlichen Garantien, welche auf der Ebene des kantonalen Rechts umgesetzt und handhabbar gemacht werden.

Das Mustergesetz enthält Bestimmungen über das Benachteiligungsverbot und angemessene Vorkehrungen, über Fördermassnahmen, die Zugänglichkeit und Kommunikation und über die Verhältnismässigkeit. Sie gelangen grundsätzlich im gesamten Geltungsbereich des Gesetzes gleichermassen zur Anwendung; es empfiehlt sich deshalb, sie im Grundsatzgesetz aufzuführen.

a. Benachteiligungsverbot und angemessene Vorkehrungen

i. Schutz vor Diskriminierung und Benachteiligung

Ein kantonales Behindertenrechtgesetz soll Gegenstand und Umfang des Benachteiligungsverbots umschreiben und klarstellen, dass jede Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen verboten ist, sei sie direkt oder indirekt⁵⁹³. Eine Benachteiligung ist lediglich aus zwingenden Gründen zulässig; dabei ist aber zu beachten, dass der BRK-Ausschuss diese Dogmatik nicht teilt und strengere Anforderungen stellt⁵⁹⁴. Es ist darauf zu achten, dass nicht jeder sachliche Grund eine Benachteiligung rechtfertigen kann, sondern nur qualifizierte Gründe, welche als einzige Möglichkeit erscheinen, um ein Ziel von besonders gewichtigem Interesse zu erreichen bzw. Rechtsgüter von besonders hohem Wert zu schützen. Eine begriffliche Klärung in Abgrenzung zum

⁵⁹³ Vgl. § 4 Abs. 1 BRG BS; Art. 35b Abs. 1 GRIMB VS.

⁵⁹⁴ Siehe CRPD, General Comment No. 6, Rz. 17f., 22.

verfassungsrechtlichen Begriff der Diskriminierung (Art. 8 Abs. 2 BV) kann der Rechtsanwendung die nötige Klarheit geben.

Geschützt werden sollen auch Personen, welche in einem Näheverhältnis zu Menschen mit Behinderungen stehen, etwa Angehörige oder ihnen nahestehende Personen und etwa auch Personen, welche irrtümlich als behindert angesehen oder mit Menschen mit Behinderungen assoziiert werden. Die Rechtsfigur der „discrimination by association“ hat sich im internationalen Recht und im Europarecht⁵⁹⁵ etabliert und wird auch von der UNO-BRK erfasst⁵⁹⁶.

Gruppen, die einem erhöhten Risiko der Diskriminierung oder dem besonderen Risiko der Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt sind, gehören zu den besonders schutzbedürftigen Personen und stehen unter spezifischem Schutz. Die UNO-BRK nennt ausdrücklich die besondere Verletzlichkeit von Frauen und Kindern mit Behinderungen (Art. 6 und 7 UNO-BRK); darüber hinaus sind jene Menschen mit Behinderungen besonders schutzbedürftig, welche einer weiteren, im Rahmen von Art. 8 Abs. 2 BV besonders geschützten Gruppe angehören⁵⁹⁷. In einem kantonalen Behindertenrechtegesetz kann den damit zusammenhängenden Fragestellungen mit der Verankerung einer Bestimmung Rechnung getragen werden, welche die besonderen Risiken der Benachteiligung von Angehörigen solcher Gruppen berücksichtigt.

ii. Positive Massnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen

In zahlreichen Bereichen erfordert die Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen aktive Massnahmen von Seiten des Staates. So kann eine Benachteiligung eines Menschen mit Behinderungen u.U. dadurch erfolgen, dass eine Vorkehrung nicht getroffen wird, die erforderlich wäre, um seine Rechte zu gewährleisten. Die in Frage stehenden Vorkehren liegen auf zwei Ebenen:

⁵⁹⁵ EuGH Urteil vom 17.07.2008 – Rs. C-303/06 (Coleman).

⁵⁹⁶ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 20.

⁵⁹⁷ Vgl. § 4 Abs. 3 BRG BS mit Verweis auf das Diskriminierungsverbot der baselstädtischen Kantonsverfassung.

Erste Ebene: So können allgemeine Massnahmen getroffen werden, die in genereller Weise darauf zielen, bestehende typische faktische Ungleichbehandlungen zu beheben. Solche Massnahmen zielen nicht auf spezifische einzelne Betroffene, sondern auf die allgemeine Ausgestaltung eines ganzen Lebensbereichs. Alle staatlichen Stellen, welche bei ihrer Tätigkeit auf behinderungsbedingte Nachteile stossen, haben diese proaktiv anzugehen und nach Möglichkeit zu beheben. Sie sind soweit zulässig und geboten, als sie auf geeignete und angemessene Weise bestehende Benachteiligungen abbauen⁵⁹⁸, also eine gesetzliche Grundlage haben und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen, zudem einen engen Konnex zur Benachteiligung aufweisen, ein wirksames Gegengewicht dazu schaffen und Dritte in zumutbarer Weise benachteiligen⁵⁹⁹. Die Bestimmung und Ausgestaltung solcher Massnahmen sollen unter Einbezug von Menschen mit Behinderungen oder ihrer Organisationen erfolgen⁶⁰⁰.

Im Bereich der schulischen Ausbildung beispielsweise können allgemein die Grösse der Klassen oder der Einsatz von sonderpädagogischen Massnahmen geregelt werden, oder es können sonstige generelle Massnahmen getroffen werden, um Kindern mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen den Besuch der Regelklassen zu ermöglichen.

Solche positiven Massnahmen zielen darauf hin, in konkreten Lebensbereichen die Voraussetzungen für die gleichberechtigte Ausübung der Grund- und Menschenrechte durch Menschen mit Behinderungen zu schaffen. Das Gesetz kann konkretisierend auf die zentralen oder prioritären Lebens- und Sachbereiche verweisen.

Das BehG FR präzisiert in Art. 4 Abs. 3, welche Massnahmen der Staat in den Bereichen Betreuung (lit. a und b), Bildung und persönliche Entwicklung (lit. c), Arbeit (lit. d), Mobilität, Wohnen und Infrastruktur (lit. e), Vereins- und Gemeinschaftsleben (lit. f) sowie Information und Kommunikation (lit. g) ergreift.

Der Neuenburger Entwurf eines Inklusionsgesetzes ermächtigt den Kanton, Massnahmen zur Konkretisierung der Inklusion zu planen und durchzuführen

⁵⁹⁸ Ratschlag BRG BS, S. 32.

⁵⁹⁹ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 29f.

⁶⁰⁰ Ratschlag BRG BS, S. 32.

und verpflichtet ihn, einen Aktionsplan auszuarbeiten (Art. 5 E-LInCA NE). Das Gesetz nimmt eine Priorisierung gewisser Lebens- und Sachbereiche vor, indem es diese ausdrücklich erwähnt: Gewährleistung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der ausserschulischen Betreuung sowie in Bildung und Ausbildung; barrierefreier Zugang zu sämtlichen öffentlich angebotenen Dienstleistungen; Förderung des Zugangs zu Kommunikationsmitteln; Anerkennung der Gebärdensprache und ihrer Kultur; Schaffung von zugänglichen und anpassbaren Wohnungen und Arbeitsplätzen nach Massgabe der SIA-Norm 500; Förderung des Zugangs zur Arbeitswelt; Garantie der respektvollen Berücksichtigung der Bedürfnisse und der Autonomie von Menschen mit Behinderungen bei der Leistungserbringung; Anerkennung und Unterstützung von pflegenden Angehörigen und ihren Organisationen.

Zweite Ebene: Auf einer zweiten Ebene sind unter Umständen im konkreten Einzelfall, im Hinblick auf eine spezifische Person, Massnahmen zu treffen. Solche Massnahmen zielen darauf hin, eine konkrete Benachteiligung eines Menschen mit Behinderungen zu verhindern. Hier geht es darum, festzulegen, welche angemessenen Vorkehren zu treffen sind, um die im Einzelfall festgestellte Benachteiligung eines Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern⁶⁰¹. Das Gesetz kann näher umschreiben, unter welcher Voraussetzung diese ergriffen werden müssen.

Solche Massnahmen können etwa darin liegen, einen Arbeitsplatz an die Bedürfnisse eines Arbeitnehmers mit Behinderungen anzupassen, etwa durch Verwendung einer spezifischen Software für den Computerarbeitsplatz, oder einem Kind mit Behinderungen in der Schule eine gewisse Anzahl Stunden sonderpädagogischer Unterstützung zukommen zu lassen.

b. Fördermassnahmen

Fördermassnahmen zur gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sind in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens anzusiedeln und erfolgen unabhängig vom konkreten Einzelfall. Sie sind darauf angelegt, das gesellschaftliche

⁶⁰¹ Vgl. § 4 Abs. 2 BRG BS; Art. 35b Abs. 2 GRIMB VS.

und staatliche Umfeld so zu gestalten, dass Menschen mit Behinderungen ihre Rechte tatsächlich ausüben können. Entsprechend können sie in allen Lebens- und Sachbereichen zum Tragen kommen.

Fördermassnahmen beschränken sich nicht darauf, in allgemeiner Weise bestehende Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beheben. Sie sind vielmehr darauf gerichtet, Menschen mit Behinderungen in ihren Möglichkeiten zu stärken, gleichberechtigt mit anderen am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Sie können damit über jenes Mass hinausgehen, das zur Verhinderung einer Benachteiligung erforderlich ist. Derartige Fördermassnahmen dürfen ihrerseits aber keine ungerechtfertigten Nachteile von Menschen bewirken, die keine Behinderung haben, müssen sich also am allgemeinen Gleichheitssatz messen, wie er etwa in Art. 8 Abs. 1 BV verankert ist, und bedürfen einer gesetzlichen Grundlage.

*Fördermassnahmen in diesem Sinn können etwa darin liegen, dass Verbände von Menschen mit Behinderungen, die sich auf gesellschaftlicher und politischer Ebene für die Verwirklichung von deren Rechten einsetzen, materiell unterstützt werden*⁶⁰².

Aus dem Verbot der Diskriminierung selber ergibt sich unmittelbar keine Verpflichtung des Staates, derartige Fördermassnahmen zu ergreifen⁶⁰³, und es folgen auch keine direkten Ansprüche darauf. Staatliche Verpflichtungen und allenfalls individuelle Rechtsansprüche können jedoch aus spezifischen rechtlichen Bestimmungen folgen; insbesondere die UNO-BRK enthält derartige Grundlagen.

*So verpflichtet beispielsweise Art. 8 UNO-BRK⁶⁰⁴ die Staaten, Massnahmen zu treffen, die darauf zielen, in der Gesellschaft das Bewusstsein für die Anliegen von Menschen mit Behinderungen zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern. Eine derartige Verpflichtung folgt nicht direkt aus dem Verbot der Diskriminierung. Sie enthält zudem kein Individualrecht*⁶⁰⁵.

⁶⁰² Vgl. dazu CRPD, General Comment No. 7, Rz. 60f.

⁶⁰³ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 704f.

⁶⁰⁴ Siehe zu Art. 8 UNO-BRK ausführlich BARIFFI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 8, S. 229ff.

⁶⁰⁵ CRPD Z v. United Republic of Tanzania, Communication No. 24/2014, UN Doc CRPD/C/22/D/24/2014 (2019), Rz. 7.8.

Mit der Verankerung einer ausdrücklichen Bestimmung zu den Fördermassnahmen⁶⁰⁶ wird die erforderliche Rechtsgrundlage geschaffen, um unabhängig vom in Frage stehenden Sachbereich derartige Massnahmen ergreifen zu können.

c. Zugänglichkeit und Kommunikation

Die Zugänglichkeit von Leistungen des Staates und Privater, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, sowie die Möglichkeit, mit den dafür verantwortlichen Stellen zu kommunizieren, sind von grundlegender Bedeutung für die tatsächliche Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Das Grundsatzgesetz legt deshalb die Grundsätze fest, nach denen die Verwaltung, andere Träger staatlicher Aufgaben oder Private ihre Leistungen anbieten und mit Menschen mit Behinderungen in Kontakt treten und kommunizieren sollen. Die konkreten Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen können je nach Behinderungsart sehr unterschiedlich ausfallen; so kann Zugänglichkeit etwa bedeuten, dass Menschen im Rollstuhl physischen Zugang zu einem Gebäude haben, dass Menschen mit einer Sehbehinderung Informationen in Braille erhalten, oder etwa, dass Menschen mit einer Hörbehinderung eine Gebärdendolmetschung angeboten wird. Die barrierefreie Ausgestaltung der Leistungen von Verwaltung, Gerichten, ausgelagerten Verwaltungsträgern oder privaten Anbietern öffentlicher Leistungen kann deshalb vielfältig sein; dies ist bei der Umsetzung einer solchen Bestimmung zu berücksichtigen⁶⁰⁷.

Die Zugänglichkeit umfasst sämtliche Lebens- und Sachbereiche, in denen Menschen mit Behinderungen mit Hindernissen konfrontiert werden können. Durch die barrierefreie Ausgestaltung sollen Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, durch Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt in Anspruch genommen werden können. Soweit eine Leistung nicht zugänglich ist, haben die betreffenden Stellen im Rahmen

⁶⁰⁶ Vgl. § 5 BRG BS. Die Bestimmung verweist auf die prioritären Lebensbereiche Arbeit, Bildung, Wohnen, Kommunikation, Mobilität, Gesundheit und Freizeit und hält den Grundsatz des selbstbestimmten und selbstverantworteten Lebens für Fördermassnahmen fest.

⁶⁰⁷ Der Ratschlag BRG BS, S. 32, hält fest, den Dienststellen käme ein relativ erheblicher Ermessenspielraum in der Umsetzung zu. Dies ist in dem Sinne zu verstehen, als die konkret zu treffenden Massnahmen sehr vielfältig sein können; sie ist nicht im Sinne des technischen Begriffs des Ermessens zu verstehen.

der Verhältnismässigkeit angemessene und notwendige Massnahmen zu ergreifen, um ihre Leistungen tatsächlich zugänglich zu machen und die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu verhindern⁶⁰⁸.

Die Kommunikation ist eine der bedeutendsten Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die dem kantonalen Behindertenrechtsgesetz unterstehenden Stellen müssen daher mit Menschen mit Behinderungen auf eine für sie verständliche Art und Weise kommunizieren⁶⁰⁹.

Das bedeutet etwa, dass die durch die verpflichteten Stellen eingesetzten Informations- und Kommunikationstechnologien, inkl. Informationen und Dienstleistungen über das Internet, für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein müssen⁶¹⁰. Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und mit dem Bund sollte darauf geachtet werden, dass die kantonalen Regelungen mit jenen des Bundes vereinbar sind, und dass die eingesetzte Software mit jener des Bundes kompatibel ist⁶¹¹. Welche IT-Standards in Bezug auf die barrierefreie Ausgestaltung von Informations- und Kommunikationstechnologien erfüllt sein müssen, wird auf Verordnungsstufe konkretisiert⁶¹²; dabei empfiehlt es sich, den bundesrechtlichen Regelungen zu folgen.

Zur faktischen Verwirklichung der Ansprüche auf behindertengerechte Kommunikation kann das Gesetz vorsehen, dass auf Verlangen notwendige Unterstützungs- und Hilfeleistungen innert angemessener Frist zur Verfügung gestellt werden (Gebärdendolmetscher, verständliche Unterlagen, mündliche Erläuterungen etc.)⁶¹³.

Das BehG FR enthält den staatlichen Auftrag, die Entwicklung und den Gebrauch von Kommunikations- und Informationsmitteln, die den Kompetenzen, Bedürfnissen und Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen entsprechen,

⁶⁰⁸ Vgl. § 6 Abs. 1 BRG BS; Art. 35c Abs. 1 GRIMB VS.

⁶⁰⁹ Vgl. § 6 Abs. 2 BRG BS; Art. 35c Abs. 2 GRIMB VS.

⁶¹⁰ Vgl. § 6 Abs. 4 BRG BS.

⁶¹¹ Vgl. Art. 11 BehiV.

⁶¹² Ratschlag BRG BS, S. 33.

⁶¹³ Vgl. § 6 Abs. 3 BRG BS; Art. 35c Abs. 2 GRIMB VS.

zu fördern⁶¹⁴. Dazu muss der Staat in seinen Beziehungen zu Menschen mit Behinderungen die ihren Bedürfnissen angemessenen Kommunikationsweisen und Informationstechniken einsetzen, insbesondere im Bildungswesen, oder um Menschen mit Behinderungen die Wahrnehmung ihrer politischen Rechte zu gewährleisten⁶¹⁵.

Auch im Neuenburger Entwurf zu einem Inklusionsgesetz gehören die Verwirklichung von Zugänglichkeit und Kommunikation zu den prioritären Massnahmen, die mit dem Gesetz umgesetzt werden sollen. Art. 5 lit. b-d E-LInCA NE verpflichtet u.a. zur Sicherstellung der barrierefreien Zugänglichkeit von öffentlich angebotenen Dienstleistungen, zur Förderung des Zugangs zu Kommunikation und zur Anerkennung der Gebärdensprache.

Zudem kann geregelt werden, ob und wie Menschen mit Behinderungen bei Behördengängen unterstützt werden können. Die Erfahrung zeigt, dass insbesondere Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen im Verkehr mit Arbeitsstellen häufig auf Unterstützung angewiesen sind. Um die nötige Hilfe anzubieten, können etwa Stellen benannt werden, die den Zugang für Menschen mit Behinderungen u.a. zu Arbeitsstellen erleichtern⁶¹⁶.

d. Verhältnismässigkeit

Die in einem kantonalen Behindertenrechtegesetz verankerten Individualrechte gewährleisten insoweit durchsetzbare Ansprüche, als dadurch konfligierende Interessen nicht in unverhältnismässiger Weise eingeschränkt werden. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gilt nach Art. 5 Abs. 2 BV. Ein kantonales Behindertenrechtegesetz vermag daran nichts zu ändern. Es kann aber exemplarisch verdeutlichen, welche In-

⁶¹⁴ Vgl. Art. 4 Abs. 3 lit. g und Art. 11 Abs. 1 BehG FR.

⁶¹⁵ Botschaft BehG FR, S. 38.

⁶¹⁶ In diese Richtung etwa Art. 11 Abs. 2 und 3 BehG FR. Momentan erfüllt die Informationsplattform „Freiburg für alle“ diesen gesetzlichen Auftrag, welche der gesamten Bevölkerung im Kanton einen einfachen und benutzerfreundlichen Zugang zu individuell zugeschnittenen Sozialinformationen garantiert; die Übersetzung in Leichte Sprache ist geplant. „Freiburg für alle“ fungiert zudem als Anlaufstelle für die Bevölkerung und steht dieser unterstützend zur Seite.

teressen den behindertenrechtlichen Ansprüchen allenfalls entgegenstehen können⁶¹⁷. Dadurch kann das Gesetz eine gewisse Informationsfunktion ausüben. Der Entscheid über die Verhältnismässigkeit in einem konkreten Anwendungsfall bleibt der Rechtsanwendung überlassen.

Im Zuge der Vernehmlassung zum Basler Behindertenrechtegesetz gab die Frage der Verhältnismässigkeit Anlass zu Diskussionen, welche zu einer spezifischeren Konkretisierung der zu berücksichtigenden Interessen im Gesetzestext führten⁶¹⁸. So zählt § 7 BRG BS die spezifischen Interessen und Kriterien auf, die in der Praxis bei der Interessenabwägung am häufigsten relevant sein dürften, ohne dadurch aber einen abschliessenden Katalog festlegen zu können. Das Walliser Gesetz enthält eine beinahe analoge Bestimmung (Art. 35d GRIMB VS).

Als öffentliche Interessen werden – nicht abschliessend⁶¹⁹ – analog zu Art. 11 BehiG der Umweltschutz, der Natur-, Denkmal- und Heimatschutz sowie die Verkehrs- und Betriebssicherheit aufgeführt (§ 7 Abs. 2 BRG BS; Art. 35d Abs. 2 GRIMB VS).

Auf Seiten der durch das Gesetz verpflichteten Stellen sind unter anderem der wirtschaftliche Aufwand, der Aufwand für zusätzliche betriebliche Abläufe und die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Stelle zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 3 BRG BS; Art. 35d Abs. 3 GRIMB VS).

Schliesslich sind auf Seiten der Menschen mit Behinderungen die Art und die Bedeutung des in Frage stehenden Anspruchs, die Verfügbarkeit vergleichbarer Ausweichmöglichkeiten sowie die Anzahl betroffener Menschen mit Behinderungen in die Interessenabwägung einzubeziehen (§ 7 Abs. 4 BRG BS; Art. 35d Abs. 4 GRIMB VS).

Die wirtschaftliche Zumutbarkeit als ein spezifischer Aspekt der Verhältnismässigkeit dürfte im Rechtsalltag wohl häufig im Vordergrund stehen. Ansprüche von Menschen mit Behinderungen auf Zugänglichkeit von Bauten und Anlagen sowie

⁶¹⁷ Vgl. § 7 Abs. 1 BRG BS; Art. 35d GRIMB VS.

⁶¹⁸ Ratschlag BRG BS, S. 34.

⁶¹⁹ Ratschlag BRG BS, S. 33.

auf Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, stehen so regelmässig unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit (§ 8 Abs. 3 KV BS). Es ist in jedem Einzelfall zu untersuchen, ob eine spezifische Anpassung verhältnismässig ist, insbesondere ob sie für den Privaten oder die betreffende öffentliche Stelle wirtschaftlich zumutbar ist. Die apodiktisch anmutende Formulierung von § 7 Abs. 5 BRG BS soll der Besorgnis vor wirtschaftlich nicht verkräftbaren Anpassungsmassnahmen Rechnung tragen.

Auf weitere Konkretisierungen, insbesondere des wirtschaftlichen Aufwands, wurde im Basler Gesetz bewusst verzichtet, da die Kriterien für die konkret betroffenen Lebensbereiche und Sachverhalte unterschiedlich zu definieren und zu gewichten sind und der Rechtsanwendung überlassen werden sollen⁶²⁰. Allfällige weitere Konkretisierungen der Verhältnismässigkeit sollen, soweit möglich und angezeigt, in der Spezialgesetzgebung stattfinden⁶²¹.

3. RECHTSANSPRÜCHE

Das Verbot der Benachteiligung, inklusive den angemessenen Vorkehren, und die Fördermassnahmen sind von Amtes wegen umzusetzen. In spezialgesetzlichen Grundlagen kann näher ausgeführt werden, welche Massnahmen dazu im Anwendungsbereich des jeweiligen Gesetzes zu diesen Zwecken getroffen werden müssen.

Sowohl die UNO-BRK als auch Art. 8 Abs. 2 BV beschränken sich aber nicht auf die Verankerung von Verpflichtungen des Staates, tätig zu werden, sondern gewährleisten auch direkt durchsetzbare Individualrechte. Darin äussert sich die Qualität der beiden genannten Rechtsquellen als Grund- und Menschenrechte.

Um die völker- und verfassungsrechtlichen Gewährleistungen auf kantonaler Ebene umzusetzen, sind entsprechend auch im Recht der Kantone individuelle Rechtsansprüche zu verankern. Art. 8 Abs. 2 BV und die UNO-BRK gewährleisten auch im kantonalen Kompetenzbereich jedem Menschen mit Behinderungen direkt durchsetzbare Ansprüche, nicht wegen der Behinderung diskriminiert zu werden. Das kantonale Grundsatz-

⁶²⁰ Siehe dazu SCHEFER/ZIEGLER, in: Handbuch BS, S. 105f.

⁶²¹ Ratschlag BRG BS, S. 34.

gesetz nimmt diese Ansprüche auf und konkretisiert sie, indem es durch gesetzliche Verankerung von Rechtsansprüchen und Rechtsmitteln die Geltendmachung und Durchsetzung des Anspruchs strukturiert und verfahrensrechtlich ordnet und damit erleichtert⁶²². Das kantonale Recht kann zudem Rechtsansprüche verankern, die über jene nach Art. 8 Abs. 2 BV hinausgehen.

Würde auf die Verankerung von Rechtsansprüchen im kantonalen Recht verzichtet, ginge die kantonale Umsetzung in einem zentralen Aspekt erheblich hinter das übergeordnete Recht zurück und müsste stets unter Rückgriff auf die Ansprüche nach Art. 8 Abs. 2 BV und UNO-BRK angewandt werden.

Das BehG FR und der Neuenburger Entwurf für ein Inklusionsgesetz enthalten keine Rechtsansprüche. Damit tragen sie der grund- und menschenrechtlichen Natur des Behindertengleichstellungsrechts in einem entscheidenden Punkt nicht Rechnung.

Im vorliegenden Mustergesetz werden direkt durchsetzbare Individualansprüche verankert. Diese Ansprüche nehmen die in der UNO-BRK und Art. 8 Abs. 2 BV gewährleisteten Ansprüche auf und verankern sie in genereller Weise im Recht des Kantons. Diese Rechtsansprüche gelangen dort zur Anwendung, wo aufgrund der föderalistischen Kompetenzordnung der Kanton zuständig ist und der Bund entsprechend keine oder nur, wie etwa in den Regelungen über behindertengerechtes Bauen, unselbständige Rechtsansprüche garantiert. Die im Grundsatzgesetz verankerten Rechtsansprüche finden im gesamten Geltungsbereich des Gesetzes Anwendung.

Das kantonale Behindertenrechtegesetz kann insbesondere die folgenden Rechtsansprüche verankern⁶²³:

- das Verbot oder Unterlassen einer drohenden Benachteiligung;
- die Beseitigung oder Verringerung einer bestehenden Benachteiligung;
- die Feststellung einer Benachteiligung aufgrund der Behinderung.

⁶²² Siehe zum Grundsatzentscheid betreffend Verankerung von Rechtsansprüchen in einem kantonalen Behindertenrechtegesetz oben S. 142f.

⁶²³ Vgl. § 8 Abs. 1 BRG BS; Art. 35e Abs. 1 GRIMB VS.

Es stellt sich die Frage, welches die Rechtsfolge sei, wenn die Durchsetzung eines Anspruchs im konkreten Fall gegenläufige Interessen in unverhältnismässiger Weise einschränken würde. In solchen Fällen empfiehlt es sich, in Analogie zu Art. 12 Abs. 3 BehiG eine Regelung einzufügen, welche in solchen Situationen die Anordnung angemessener Ersatzmassnahmen vorsieht⁶²⁴. Derartige Ersatzmassnahmen beseitigen eine Benachteiligung nicht vollumfänglich, mildern sie aber⁶²⁵.

In kantonale-rechtlich geregelten Verfahren zur Durchsetzung der Ansprüche nach dem kantonalen Grundsatzgesetz oder allenfalls der Spezialgesetzgebung⁶²⁶ kann das Gesetz prozessuale Massnahmen vorsehen, welche die praktische Geltendmachung der Ansprüche ermöglichen oder erleichtern. Derartige Massnahmen können etwa die unentgeltliche Verbeiständung von Menschen mit kognitiven Behinderungen, der Einsatz einer Gebärdendolmetschung für hörbehinderte Menschen, die Übersetzung von Verfahrensakten in Braille für Menschen mit Sehbehinderungen, etc., sein.

Die behindertenrechtlichen Rechtsansprüche werden grundsätzlich in den im jeweiligen Rechtsbereich bestehenden Rechtswegen durchgesetzt, unter Anwendung des einschlägigen Verfahrensrechts⁶²⁷.

4. SPECIFISCHE VORKEHREN IN VERFAHREN DER RECHTSANWENDUNG

Nach Art. 13 UNO-BRK gewährleisten die Vertragsstaaten „Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksamen Zugang zur Justiz, unter anderem durch verfahrensbezogene und altersgemässe Vorkehrungen, um ihre wirksame unmittelbare und mittelbare Teilnahme, einschliesslich als Zeugen und Zeuginnen, an allen Gerichtsverfahren, auch in der Ermittlungsphase und in anderen Vorverfahrensphasen, zu erleichtern.“ Diese Bestimmung verpflichtet die Kantone, in den von ihnen geregelten

⁶²⁴ Vgl. § 8 Abs. 2 BRG BS; Art. 35e Abs. 2 GRIMB VS.

⁶²⁵ Ratschlag BRG BS, S. 34.

⁶²⁶ Werden Ansprüche aus dem bundesrechtlichen BehiG geltend gemacht, gelten die Bestimmungen über die Rechtsansprüche des BehiG (Art. 7 und 8 BehiG) und nicht des kantonalen Grundsatzgesetzes; Ratschlag BRG BS, S. 34.

⁶²⁷ Vgl. § 11 BRG BS.

Verfahren der Rechtsanwendung jene Vorkehren zu treffen, die erforderlich sind, um Menschen mit Behinderungen tatsächlich eine gleichberechtigte Teilnahme am Verfahren zu ermöglichen⁶²⁸.

Anlässlich der Staatenprüfung zeigt sich der BRK-Ausschuss besorgt über die Hürden, welchen Menschen mit Behinderungen in der Schweiz beim Zugang zur Justiz begegnen, namentlich aufgrund mangelnder baulicher, informationeller und kommunikativer Zugänglichkeit der Gerichte, finanzieller Risiken und des Fehlens von angemessenen verfahrenstechnischen Vorkehren und Anpassungen. Der Ausschuss legt der Schweiz dementsprechend nahe, die Zugänglichkeit von Gebäuden, Informationen und Kommunikation in Verfahren der Rechtsanwendung sicherzustellen und entsprechende Vorkehren zu treffen⁶²⁹.

In rechtstechnischer Hinsicht können derartige Regelungen entweder in den kantonalen Prozessgesetzen oder in einem als Grundsatzgesetz ausgestalteten kantonalen Behindertenrechtsgesetz verankert werden. Zusätzlich zu Regelungen über die Zugänglichkeit der Verfahren – und der in ihrem Rahmen verwendeten Dokumente – für Menschen mit Behinderungen, etwa Gehörlose oder Blinde, zeichnen sich heute vor allem das Verbandsbeschwerderecht, eine gewisse Beweislasteilerleichterung, Regelungen über die Kostenbefreiung und über die Eröffnung von Verfügungen und Urteilen als Instrumente ab, welche eine wirksame Wahrnehmung der Verfahren der Rechtsanwendung fördern können. Darauf ist deshalb näher einzugehen.

a. Verbandsklage- und -beschwerderecht

Menschen mit Behinderungen sehen sich bei der Durchsetzung ihrer Rechte in den Verfahren der Rechtsanwendung mit besonderen faktischen Schwierigkeiten konfrontiert. So stellt ihre Behinderung häufig erhöhte Anforderungen an ihre Lebensführung, welche ihnen oft nicht jene Kraft belässt, die für die Erhebung und Verfolgung einer Klage oder Beschwerde erforderlich sein kann. Bei solchen Rechtsmitteln stehen zudem regelmässig Ansprüche in Frage, welche die Lebensführung des betroffenen Einzelnen

⁶²⁸ Vgl. Art. 35e Abs. 3 GRIMB VS und dazu FLYNN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 13, S. 391.

⁶²⁹ Concluding Observations Switzerland, Rz. 27 (a) und 28 (a).

in einschneidender Weise beeinflussen können und ihn entsprechend emotional besonders belasten. Zudem leben Menschen mit Behinderungen statistisch in erheblich schlechteren materiellen Verhältnissen als Menschen ohne Behinderungen⁶³⁰. Diese Faktoren können sich gegenseitig so verstärken, dass der Zugang zur Verwaltungsbehörde und zum Gericht zur Durchsetzung von behindertenrechtlichen Ansprüchen für den Einzelnen gerade dort mit fast unübersteigbaren Hürden verbunden ist, wo besonders elementare Aspekte der Lebensführung in Frage stehen.

Das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes verankert entsprechend in Art. 9 für gewisse Bereiche ein ideelles⁶³¹ Verbandsklage- und -beschwerderecht. Dieses gilt jedoch nur für ausgewählte bundesrechtliche Verfahren⁶³² und für gewisse kantonale Baubewilligungsverfahren. Zudem enthält Art. 7 GlG ein Verbandsklage- und -beschwerderecht zur Durchsetzung des Verbots der Geschlechterdiskriminierung in Arbeitsverhältnissen, und Art. 89 ZPO⁶³³ ein solches zur Durchsetzung des Persönlichkeitsschutzes.

Um die wirksame Durchsetzung kantonaler Rechtsansprüche zu verbessern, empfiehlt sich deshalb die Einführung eines Verbandsklage- und -beschwerderechts im kantonalen Recht. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, ausgewählte Fragen der behindertenrechtlichen Ansprüche gerichtlicher Klärung zuzuführen, ohne dass der Verband oder

⁶³⁰ Siehe dazu die Statistiken des Bundesamts für Statistik betreffend die wirtschaftliche und soziale Situation und Lebensstandard von Menschen mit Behinderungen, abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/lebensstandard.html>.

⁶³¹ Siehe zum Thema ausführlich REGINA MEIER, Das ideelle Verbandsbeschwerderecht, Eine Darstellung der Regelungen auf Bundesebene, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band Nr. 228, Diss. Zürich 2015.

⁶³² Botschaft BehiG, S. 1784.

⁶³³ Aktuell ist eine Änderung der Zivilprozessordnung auf Bundesebene in Gange. Im Zuge der Revision soll das Verbandsbeschwerderecht erweitert werden, soweit es um zivilrechtliche Ansprüche gemäss Art. 6 BehiG geht. Vorgesehen ist eine Streichung von Art. 9 Abs. 3 lit. a BehiG und die Einfügung eines Absatz 6 mit Verweis auf die Klagelegitimation von Verbänden gemäss den Art. 89 und 89a VE-ZPO, soweit es um zivilrechtliche Ansprüche geht. Werden diese geplanten Änderungen beschlossen, ist das kantonale Recht dahingehend anzupassen, dass für das Verbandsbeschwerderecht von Behindertenorganisationen bei zivilrechtlichen Verfahren auf die neuen ZPO-Bestimmungen verwiesen wird. Siehe den Vorentwurf sowie den Erläuternden Bericht zur Änderung der Zivilprozessordnung (Verbesserung der Praxistauglichkeit und der Rechtsdurchsetzung) sowie weitere Informationen unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/aenderung-zpo.html>.

seine Mitglieder direkt betroffen sein müssen. Damit werden nicht lediglich die Interessen einzelner Individuen, sondern jene einer breiteren Öffentlichkeit – den davon betroffenen Menschen mit Behinderungen – verfolgt.

Die Umschreibung der zur Klage und Beschwerde legitimierten Verbände ist dem kantonalen Recht überlassen. In Frage kommen Anforderungen an den Sitz der Organisationen, an ihre statutarischen Zielsetzungen und allenfalls an die Dauer ihres Bestehens.

Art. 7 GIG lässt im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter ein Bestehen von zwei Jahren genügen, während Art. 9 BehiG ein solches von zehn Jahren verlangt. § 10 BRG BS verlangt mindestens 5 Jahre. Das Walliser Gesetz sieht in Art. 35h Abs. 1 GRIMB VS keine zeitliche Komponente vor.

Mit Bezug auf den räumlichen Tätigkeitsbereich verlangt Art. 9 BehiG eine „gesamtschweizerische Bedeutung“, Art. 7 GIG stellt keine entsprechenden Anforderungen, und § 10 BRG BS beschränkt den Kreis auf „kantonale Organisationen“. Die letztere Bestimmung dürfte dahingehend zu verstehen sein, dass Organisationen mit Sitz im Kanton Basel-Stadt erfasst werden. Damit werden gesamtschweizerische Organisationen ausgeschlossen, obwohl gerade sie allenfalls in der Lage wären, komplexe Verfahren führen zu können.

Das GRIMB VS dagegen verleiht allen schweizerischen Organisationen, die eine ideelle Zielsetzung verfolgen und sich statutarisch für die Anliegen von Menschen mit Behinderungen einsetzen, ohne weitere Einschränkungen das Klage- und Beschwerderecht.

Wie dargelegt, führt Art. 9 BehiG für das Bundesrecht alle jene Verfahren auf, in denen ein Verbandsklage- oder -beschwerderecht besteht. Demgegenüber enthält § 10 BRG BS keine solche Einschränkung, sondern lässt – in Anlehnung an Art. 7 GIG – das Verbandsklage- und -beschwerderecht bei allen Ansprüchen zu, „sofern sich die geltend gemachte Benachteiligung auf eine grosse Zahl von Menschen mit Behinderungen auswirken könnte“. Das Walliser Gesetz seinerseits kennt keine weiteren Einschränkungen. Welche Regelung ein Kanton diesbezüglich trifft, ist ihm überlassen.

Nach § 10 Abs. 1 BRG BS und Art. 35h Abs. 1 GRIMB VS können insbesondere auch jene behindertenrechtlichen Ansprüche mit dem Verbandsklage- und -beschwerderecht

geltend gemacht werden, die nicht im Grundsatz-, sondern in einem Spezialgesetz verankert sind. Auch diese Frage ist vom jeweiligen kantonalen Recht zu beantworten.

§ 12 des vorliegenden Mustergesetzes schränkt das Verbandsbeschwerde- und -klagerecht auf die Organisationen der Behindertenselbsthilfe ein. Dadurch soll klargestellt werden, dass Institutionen, die Leistungen für Menschen mit Behinderungen erbringen, wie etwa Heime und dergleichen, über kein Verbandsbeschwerde- oder -klagerecht verfügen.

Art. 9 Abs. 2 BehiG⁶³⁴, § 10 Abs. 2 BRG BS und Art. 35h Abs. 2 GRIMB VS halten fest, dass der Bundes- resp. der Regierungs-/Staatsrat die klage- und beschwerdeberechtigten Organisationen bezeichnet.

b. Beweislasterleichterungen

Die allgemeinen Regeln über die Beweislastverteilung nach Art. 8 ZGB können dazu führen, dass gewisse behinderungsbedingte Benachteiligungen praktisch kaum bewiesen werden können. Dies ist beispielsweise dort der Fall, wo eine nicht umfassend dokumentierte interne Behördenpraxis oder etwa die interne Geschäftspolitik eines staatlich beherrschten oder öffentlich-rechtlich konstituierten Unternehmens bewiesen werden muss, zu denen der Rechtsuchende kaum Zugang hat. Daher kann es für die wirksame Durchsetzung des Anspruchs, nicht wegen der Behinderung benachteiligt zu werden, erforderlich sein, die Beweislastverteilung dahingehend anzupassen, dass im Falle der Glaubhaftmachung einer Benachteiligung durch den Rechtsuchenden die Gegenpartei die Folgen der Beweislosigkeit tragen muss. Dies gilt insbesondere auch für Verfahren, die vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht sind.

Der BRK-Ausschuss weist in seinem General Comment No. 6 darauf hin, dass eine Beweislastumkehr in zivilrechtlichen Angelegenheiten angebracht ist, wenn Tatsachen vorliegen,

⁶³⁴ Art. 9 BehiG wird in Art. 5 BehiV konkretisiert. In Anhang 1 BehiV findet sich eine Liste der beschwerde- und klageberechtigten Behindertenorganisationen. Das Bundesgericht hat jedoch festgehalten, dass die Liste keinen konstitutiven Charakter habe und auch Organisationen, welche dort nicht aufgeführt sind, zur Führung von ideellen Verbandsbeschwerden legitimiert seien, sofern sie die Voraussetzungen von Art. 9 Abs. 1 BehiG und Art. 5 BehiV erfüllen, BGer Urteile vom 10. Juni 2011, 1C_394/2010 und 1C_404/2010, E2.3.

welche eine Diskriminierung vermuten lassen⁶³⁵. Der Ausschuss hält zudem fest, dass bei der Beurteilung des Schutzes vor Diskriminierungen und der Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen nach Art. 5 Abs. 3 UNO-BRK die Beweislast beim Verpflichteten liegen muss, der die Unverhältnismässigkeit einer Massnahme geltend macht⁶³⁶.

Das Bundesrecht verankert in Art. 6 GlG eine entsprechende Beweislastregel⁶³⁷: Danach wird bezüglich der Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung eine Diskriminierung vermutet, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird. Im Rahmen der Vernehmlassung zum (bundesrechtlichen) BehiG wurde die Verankerung einer Beweislastregel analog zum GlG von einer Partei und einigen Organisationen verlangt, letztlich aber nicht umgesetzt⁶³⁸.

Das Grundsatzgesetz kann demnach für die Verfahren nach kantonalem Recht eine gesetzliche Vermutung zugunsten der Partei verankern, die eine Benachteiligung nach kantonalem Recht glaubhaft macht⁶³⁹. Eine solche Regelung findet jedoch auf bundesrechtliche Verfahren keine Anwendung.

c. Kostenbefreiungen

Menschen mit Behinderungen verfügen statistisch gesehen über signifikant geringere materielle Mittel als Menschen ohne Behinderungen⁶⁴⁰. Ihre Belastungen im Umgang mit den Herausforderungen des täglichen Lebens sind zudem typischerweise erheb-

⁶³⁵ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 73 lit. i: „In particular, procedural rules should shift the burden of proof in civil procedures from the claimant to the respondent in cases where there are facts from which it may be presumed that there has been discrimination“.

⁶³⁶ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 26 lit. g: „Ensuring that the burden of proof rests with the duty bearer who claims that his or her burden would be disproportionate or undue“.

⁶³⁷ Siehe auch die EU-Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, welche in Art. 10 (Beweislast) eine Beweislastumkehr enthält, Richtlinie abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=DE>.

⁶³⁸ Botschaft BehiG, S. 1769, 1771.

⁶³⁹ Vgl. § 9 BRG BS; Art. 35f GRIMB VS.

⁶⁴⁰ Siehe Fn. 630.

lich höher. Es empfiehlt sich deshalb, die Verfahren der Rechtsanwendung, in denen die Behindertenrechtegesetzgebung durchgesetzt wird, kostenlos auszugestalten. Dies kann insbesondere auch für Verfahren nach ZPO vorgesehen werden.

So bezeichnet der BRK-Ausschuss die Kostenlosigkeit der Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen als einen der zentralen Grundsätze des Diskriminierungsverbots und der daraus fliessenden Pflicht zur Umsetzung angemessener Vorkehren⁶⁴¹.

Das Bundesrecht gestattet in Art. 116 Abs. 1 ZPO den Kantonen ausdrücklich, eigene Befreiungen von den Prozesskosten vorzusehen. Es bestimmt seinerseits in Art. 113 Abs. 2 lit. b ZPO (Schlichtungsverfahren) und Art. 114 lit. b ZPO (Entscheidungsverfahren) ausdrücklich, dass in Streitigkeiten nach dem Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes keine Gerichtskosten gesprochen werden. Eine Ausnahme muss einzig für mutwilliges oder leichtsinniges Verhalten gelten⁶⁴². Auch in Art. 10 BehiG ist die Unentgeltlichkeit der Verfahren nach Art. 7 (Rechtsansprüche bei Bauten, Einrichtungen oder Fahrzeugen) und Art. 8 BehiG (Rechtsansprüche bei Dienstleistungen) verankert. Vereinzelt finden sich in kantonalen Gesetzen zudem Bestimmungen, die den Zugang zur Justiz von Menschen mit Behinderungen fördern sollen⁶⁴³.

Verfahren zur Durchsetzung der Rechtsansprüche nach einem allfälligen kantonalen Behindertenrechtegesetz oder der behindertenrechtlichen kantonalen Spezialgesetzgebung sollten daher nicht kostenpflichtig sein⁶⁴⁴, sowohl nach öffentlichem wie auch nach Zivilprozessrecht. Die Kostenlosigkeit muss für die gesamten Prozesskosten und damit für die Gerichtskosten bzw. Spruchgebühren von Verwaltungseinheiten gelten.

Einschränkend kann eine rechtliche Grundlage für die ausnahmsweise Auferlegung von Verfahrenskosten geschaffen werden. Diese Kosten können dann auferlegt werden,

⁶⁴¹ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 26.

⁶⁴² Entsprechend Art. 119 Abs. 6 ZPO.

⁶⁴³ So z.B. § 12 Notariatsgebührenverordnung vom 9. März 2009 des Kantons Zürich (NotGebV; ZH-Lex 243), gemäss welchem der Staat die Kosten trägt, wenn für die Abwicklung eines Geschäftes mit einer Person mit einer Behinderung im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes der Beizug einer Hilfsperson erforderlich ist.

⁶⁴⁴ Vgl. Art. 35g Abs. 1 GRIMB VS.

wenn sich eine Partei offensichtlich bös- oder mutwillig oder leichtsinnig verhält. Eine entsprechende Regelung findet sich in Art. 10 Abs. 2 BehiG, wonach in Verfahren nach BehiG mit Ausnahme von Mutwilligkeit oder Leichtsinne keine Verfahrenskosten erhoben werden⁶⁴⁵.

Die Verankerung einer Befreiung von den Prozesskosten darf in ihrer Bedeutung jedoch nicht überschätzt werden, da sie insbesondere die Parteikosten nicht erfasst. Diese sind jedoch – insbesondere in komplexen Verfahren – regelmässig der grösste Teil der ganzen Verfahrenskosten⁶⁴⁶.

d. Mündliche Eröffnung von Verfügungen und Urteilen und weitere Verfahrens Anpassungen

Art. 21 lit. b UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, im Umgang mit Menschen mit Behinderungen alle Formen der Kommunikation zu akzeptieren und zu erleichtern. Für zahlreiche Menschen mit Behinderungen sind schriftliche Verfügungen und Urteile nur sehr schwer verständlich und eigenständig nachzuvollziehen. Dies ist jedoch Voraussetzung für die Gewährleistung eines rechtsgleichen Zugangs zur Justiz gemäss Art. 13 Abs. 1 UNO-BRK, welcher in faktischer Hinsicht oftmals nicht gegeben ist⁶⁴⁷. Im Umgang mit staatlichen Behörden besteht daher ein Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf eine kostenlose, verständliche Form der Kommunikation.

Die Verwaltungs- und Justizverfahren sind nicht auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet; es bedarf daher einer gesetzlichen Verankerung der Möglichkeit der Anpassung von Verfahren an behindertenspezifische Bedürfnisse. Dies umfasst insbesondere die Kommunikation, welche als eine der bedeutendsten Voraussetzungen

⁶⁴⁵ Vgl. die analoge kantonale Bestimmung in Art. 35g Abs. 2 GRIMB VS.

⁶⁴⁶ So hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil A-359/2018 vom 20. November 2018 im Verfahren DOSTO den unterlegenen Behindertenverbänden eine Parteientschädigung von rund 250'000 CHF auferlegt. Die Beschwerdeführende Organisation Inclusion Handicap hat das Urteil an das Bundesgericht weitergezogen und u.a. die Höhe der Parteientschädigung angefochten. Das Bundesgericht weist mit Urteil vom 22. Dezember 2021 die Angelegenheit zur Neuverlegung der Parteientschädigungen an das Bundesverwaltungsgericht zurück, BGer Urteil 2C_26/2019 E22.

⁶⁴⁷ Schattenbericht, S. 60.

für die Wahrnehmung der Rechte von Menschen mit Behinderungen erscheint. Es muss dafür gesorgt werden, dass in sämtlichen Stadien aller Verfahren der Rechtsanwendung die notwendigen Unterstützungs- und Hilfeleistungen zur Verfügung stehen⁶⁴⁸.

Im Besonderen sind Menschen mit Sprach-, Hör- oder Sehbehinderungen sowie psychosozialen oder intellektuellen Behinderungen betroffen. Um diesen einen rechtsgleichen Zugang zur Justiz zu garantieren, ist die Kommunikation entsprechend anzupassen, insbesondere durch:

- Mündliche Eröffnung und Erklärung von Verfügungen, Urteilen oder anderen staatlichen Dokumenten;

aber auch durch weitere Massnahmen wie⁶⁴⁹:

- Kostenlose Zurverfügungstellung von Gebärdens- oder Schriftdolmetschern oder Assistenz;
- Ergänzung der amtlichen Texte durch Illustrationen;
- Möglichkeit der Teilnahme an einem Verfahren per Video oder durch persönliche Anhörung zu Hause;
- Verlängerte Beschwerdefristen;
- Verzicht auf Vorführungen;
- Anpassungen der Verhörtechniken und in der Formulierung von Fragen.

Um diesen Anspruch sicherzustellen, hat der Staat seine Mitarbeitenden entsprechend zu informieren und zu schulen und allenfalls Hilfspersonen oder eine Anlaufstelle zur Verfügung zu stellen. So verpflichtet Art. 13 Abs. 2 UNO-BRK die Vertragsstaaten, geeignete Schulungen für Personen, die im Justizwesen tätig sind, zu fördern.

Die Kantone sind grundsätzlich für die Organisation von Justiz- und Polizeibehörden zuständig. Die Botschaft zur UNO-BRK hält fest, dass bisher keine besonderen Schulungen für die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen bestehen, dass die Kantone aber innerhalb der Aus- und Weiterbildungen im Sinne eines Disability Mainstreaming diesem Anliegen Rechnung zu tragen haben⁶⁵⁰. Die Ausbildung

⁶⁴⁸ Concluding Observations Switzerland, Rz. 28 (a).

⁶⁴⁹ Siehe dazu FLYNN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 13, S. 393-396.

⁶⁵⁰ Botschaft BRK, S. 691.

muss dazu dienen, dass Menschen mit Behinderungen ausreichende Begleitung und Informationen erhalten, um den Zugang zur Justiz tatsächlich zu ermöglichen. Entsprechend sind obligatorische Kurse zum Umgang mit Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Grundausbildung der im Justizwesen tätigen Personen notwendig, inklusive Polizei, Richter, sämtliches Gerichts- und Justizpersonal, Gefängnispersonal, Sozialarbeiter und Personen im Gesundheitswesen⁶⁵¹.

5. VOLLZUG

Die Umsetzung der Verpflichtungen aus der UNO-BRK verlangt zum Teil erhebliche Veränderungen bestehender organisatorischer Strukturen, der Gesetzgebung und der Praxis. Je nachdem, wie weit das kantonale Recht die Anforderungen der UNO-BRK umsetzt, muss der Vollzug deshalb in zeitlicher Hinsicht geplant und etappiert werden; es wird regelmässig erforderlich sein, über gewisse Zeiträume hinweg Schwerpunkte zu setzen. Dies verlangt nach einer Priorisierung und nach einer zeitlichen Planung.

Im Zentrum der Fragen zum Vollzug eines Behindertenrechtegesetzes stehen organisationsrechtliche Bestimmungen. Sie müssen festlegen, wer für welche Vollzugstätigkeiten zuständig ist und in welcher Form diese Aufgaben wahrgenommen werden müssen.

a. Vollzugsziele und Massnahmenpläne

Art. 4 Abs. 1 lit. a UNO-BRK verpflichtet die Kantone, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen“. Angesichts der erheblichen Tragweite der damit verbundenen Änderungen empfiehlt es sich, dass der Kanton regelmässig Ziele setzt und strategische Schwerpunkte legt, deren Erfüllung periodisch überprüft wird. Im Kanton ist der Regierungsrat als oberstes Vollzugsorgan dafür verantwortlich.

Damit liegt es in der Zuständigkeit des Regierungsrats, periodisch die Vollzugsziele und Schwerpunkte des Kantons für den Vollzug des Grundsatzgesetzes und der Spezialgesetzgebung zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen festzulegen.

⁶⁵¹ FLYNN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 13, S. 400.

§ 12 BRG BS weist dem Regierungsrat die strategische Verantwortung für die Umsetzung des Gesetzes und die Aufgabe zu, periodisch unter Einbezug der Departemente die Schwerpunkte des Kantons zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen festzulegen und einmal pro Legislatur über die Fortschritte in diesem Bereich zu berichten.

Auch Art. 36a GRIMB VS verpflichtet den Staatsrat, periodisch die Schwerpunkte des Kantons zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen festzulegen.

Art. 5 BehG FR weist dem Staatsrat die Aufgabe zu, die Prioritäten des staatlichen Handelns in einem mehrjährigen Massnahmenplan zu bestimmen und dazu die nötigen Finanzmittel zu seiner Umsetzung festzusetzen.

Der Entwurf zu einem Inklusionsgesetz des Kantons Neuenburg sieht vor, dass der Kanton Massnahmen zur Verwirklichung der Inklusion trifft und einen Aktionsplan ausarbeitet (Art. 5 E-LInCA NE). Die Kompetenzen und Aufgaben der kantonalen Akteure werden detailliert festgehalten: der Regierungsrat definiert gemäss Art. 6 E-LInCA NE die kantonale Behinderten- und Inklusionspolitik, sorgt für die Sicherstellung der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen, heisst den durch das zuständige Departement erarbeiteten Aktionsplan gut und berichtet alle 4 Jahre dem Grossen Rat über die Fortschritte im Bereich Behinderten- und Inklusionspolitik. Das zuständige Departement seinerseits ist gemäss Art. 7 E-LInCA NE zuständig für die Umsetzung der kantonalen Behinderten- und Inklusionspolitik, für die Erstellung eines Aktionsplans und für die Planung und Kontrolle sämtlicher Leistungen und Bewilligungen. Die für die Menschen mit Behinderungen zuständige Verwaltungsstelle schliesslich ist gemäss Art. 8 E-LInCA NE das Exekutivorgan des Departements und setzt den Aktionsplan um.

Die Vollzugsziele und Schwerpunkte legen lediglich fest, wo inhaltlich das Schwergewicht der kantonalen Vollzugstätigkeiten im festgelegten Planungshorizont liegen soll. Es sollte deshalb näher konkretisiert werden, mit welchen Massnahmen diese Ziele erreicht werden sollen. Dies drängt sich insbesondere deshalb auf, weil sich allfällige Massnahmen regelmässig über einen grossen Teil der staatlichen Verwaltungstätigkeit erstrecken und eine entsprechende Koordination der involvierten Verwaltungseinheiten

unabdingbar ist. Es empfiehlt sich deshalb, Bestimmungen darüber in ein Behindertenrechtsgesetz aufzunehmen, wer in welchen Verfahren Massnahmenpläne erstellt⁶⁵².

Massnahmenpläne können jedoch keine gesetzlichen Grundlagen ersetzen; vielmehr dienen sie zu deren Umsetzung. Die bisweilen geäusserte Meinung, es gäbe zwei Ansätze zur Umsetzung der UNO-BRK in den Kantonen, eine mittels Gesetzgebung und eine andere mittels Massnahmen- oder Aktionsplänen, übersieht die Abhängigkeit letzterer von der ersteren.

b. Anlaufstelle

Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK verpflichtet die Mitgliedstaaten, „eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen“ zu bestimmen. Das EBGB als Anlaufstelle des Bundes ist nicht für die behindertenrechtlichen Fragen im Kompetenzbereich der Kantone zuständig. Ein kantonales Behindertenrechtsgesetz muss deshalb eine entsprechende Anlaufstelle bestimmen. Sie soll insbesondere auch die Koordinationsaufgaben nach Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK übernehmen.

Die Anlaufstelle soll unabhängig sein und in ihrer inhaltlichen Tätigkeit grundsätzlich keinen Weisungen unterstehen. Bei der Erarbeitung der Vollzugsziele folgt sie aber allfälligen Weisungen des Regierungsrats.

Die administrative Zuordnung der Fachstelle erfolgt durch den Regierungsrat. Es ist aber von zentraler Bedeutung, dass die Fachstelle in der Verwaltungsorganisation auf hoher hierarchischer Ebene angesiedelt wird. In Anlehnung an die organisatorische Einordnung des EBGB in der Bundesverwaltung wird im Mustergesetz, § 16 Abs. 3, die Angliederung an ein Generalsekretariat empfohlen; in Frage kommt auch die Staatskanzlei.

Zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit soll die Fachstelle nicht in einem Departement angesiedelt sein, in welchem schwergewichtig und unmittelbar Aufgaben mit engem Bezug zu Menschen mit Behinderungen wahrgenommen werden. Die Leitungsfunktion wird durch den Regierungsrat bestimmt und soll nicht durch eine Person besetzt werden,

⁶⁵² Vgl. Art. 36b GRIMB VS, wonach die Departemente im Rahmen der Schwerpunkte Massnahmenpläne zur Umsetzung der behindertenrechtlichen Gesetzgebung erarbeiten.

welche eine leitende Funktion in einer Organisation für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ausübt.

Die Fachstelle kann folgende Aufgaben wahrnehmen, welche sie in regelmässigem und engem Austausch mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen und unter Beizug von Sachverständigen ausübt⁶⁵³:

- Anlaufstelle für alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit Menschen mit Behinderungen;
- Überwachung und Koordination der Umsetzung des Gesetzes und Vermittlung bei Konflikten;
- Beratung der dem Gesetz unterstehenden Stellen;
- Austausch mit Gemeinden und Bund bei behindertenspezifischen Angelegenheiten;
- Erarbeitung der Vollzugsziele zuhanden des Regierungsrats;
- Unterstützung der Departemente bei der Erarbeitung von Massnahmenplänen, Stellungnahme und Überprüfung der Umsetzung in regelmässigen Abständen;
- Bewusstseinsförderung in der Bevölkerung über die Rechte von Menschen mit Behinderungen;
- Jährliche Berichterstattung über die Tätigkeit der Fachstelle.

Es stellt sich die Frage, mit welchen Befugnissen die Fachstelle ausgestattet wird:

- Die Fachstelle kann Empfehlungen abgeben⁶⁵⁴. Der Adressat der Empfehlung erklärt gegenüber der Fachstelle, ob und inwiefern er der Empfehlung folgen will.
- Die Fachstelle kann den Regierungsrat um eine verbindliche Weisung ersuchen, wenn innerhalb der kantonalen oder kommunalen Verwaltung der Empfehlung nicht gefolgt wird.
- Wird ausserhalb der Verwaltung, also bei Privaten, der Empfehlung nicht gefolgt, steht keine Weisungsbefugnis zur Verfügung. Es bleibt der Fachstelle die Feststellungsbefugnis und der zivilrechtliche Rechtsweg.

⁶⁵³ Vgl. § 13 Abs. 2 BRG BS; Art. 36d GRIMB VS.

⁶⁵⁴ Vgl. § 14 BRG BS; Art. 36e GRIMB VS.

Zur Sicherstellung der Berücksichtigung von behindertenrechtlichen Anliegen in Gesetzgebungs- und anderen Projekten soll die Anlaufstelle durch alle Einheiten des Kantons, der Gemeinden und der Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, frühzeitig über Rechtsetzungsprojekte und weitere Verwaltungshandlungen von erheblicher Bedeutung für die Rechte von Menschen mit Behinderungen orientiert werden⁶⁵⁵.

c. Monitoring

Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK verpflichtet die Staaten, einen unabhängigen Monitoringmechanismus zu schaffen, der im Hinblick auf seine Unabhängigkeit die Pariser Prinzipien⁶⁵⁶ erfüllt. Ein solcher Mechanismus deckt einen Teilbereich jener Aufgaben ab, welche von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) wahrgenommen werden. Bis heute hat kein Kanton einen Monitoringmechanismus eingerichtet, welcher den Anforderungen von Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK genügt.

Auch auf Bundesebene besteht in der Schweiz bisher keine nationale Menschenrechtsinstitution. Nach mehrjährigen Vorarbeiten und Pilotprojekten hiess der Bundesrat am 13. Dezember 2019 die Vorlage zur Schaffung einer nationalen Menschenrechts-

⁶⁵⁵ Vgl. § 15 BRG BS; Art. 36f GRIMB VS.

⁶⁵⁶ Gemäss den Pariser Prinzipien muss eine Menschenrechtsinstitution eine gesetzliche Grundlage haben, die das Mandat, die Zuständigkeiten und die Zusammensetzung festschreibt; über ein umfassendes Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte verfügen; mit Befugnissen ausgestattet sein, welche die Erfüllung des Mandats ermöglichen; echte Unabhängigkeit von Regierung und Parlament geniessen; über eine pluralistische Zusammensetzung verfügen und mit ausreichender Finanzierung und Infrastruktur ausgestattet sein, die eine selbstbestimmte Arbeitsweise zulassen; siehe die Resolution der UNO-Generalversammlung A/RES/48/134 mit Anhang und dazu auch HRC Study implementation and monitoring, Rz. 45; Implementation and monitoring, Rz. 20; DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 34ff.; MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 33, S. 597ff. Der BRK-Ausschuss empfiehlt denjenigen Staaten, welche noch keine Menschenrechtsinstitution gemäss Pariser Prinzipien haben, die Schaffung einer solchen, Implementation and monitoring, Rz. 30.

institution gut⁶⁵⁷. Die Bundesversammlung hat der Gesetzesvorlage für eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) im Herbst 2021 zugestimmt⁶⁵⁸.

Auf die Aufnahme des Monitorings in den Aufgabenkatalog der NMRI wurde bewusst verzichtet. Gemäss bundesrätlicher Botschaft gehört die Beobachtung der Menschenrechtslage zur Grundlage sämtlicher Aufgaben der NMRI und sei deshalb im Aufgabenkatalog implizit enthalten⁶⁵⁹. Es bleibt näher zu bestimmen, in welchem Rahmen und Ausmass die Monitoring-Funktion gemäss Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK auch mit Bezug auf die Kantone von der neu geschaffenen NMRI wahrgenommen werden könnte.

⁶⁵⁷ Siehe den Entwurf des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, abrufbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/59601.pdf> sowie die dazugehörige Botschaft zur Ergänzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9) für die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI), abrufbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/59602.pdf>.

⁶⁵⁸ Siehe den Schlussabstimmungstext in BBl 2021 2325, abrufbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/2325/de>. Die Referendumsfrist läuft bis am 20. Januar 2022.

⁶⁵⁹ Botschaft zur Ergänzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9) für die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI), S. 18 (Fn. 657).

4. TEIL: KOMMENTAR ZUR UNO-BRK FÜR DIE KANTONE

I. REGELUNGSKOMPETENZEN UND -VERPFLICHTUNGEN DER KANTONE

1. VERPFLICHTUNG DER KANTONE ZUR RECHTSETZUNG

a. UNO-Behindertenrechtskonvention

i. Rechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der UNO-BRK

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK) ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Er wurde am 13. Dezember 2006 abgeschlossen und ist in der Schweiz am 15. Mai 2014 in Kraft getreten. Mit der Ratifikation hat sich die Schweiz rechtlich verpflichtet, die in diesem Übereinkommen enthaltenen Rechte zu garantieren und Verpflichtungen wahrzunehmen. Zweck des Übereinkommens ist gemäss Art. 1 UNO-BRK, „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern“.

Einen elementaren Aspekt dieser rechtlichen Pflichten bilden die klassischen Grund- und Menschenrechte; die UNO-BRK beschränkt sich aber nicht auf diese, sondern garantiert auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Mit diesen Gewährleistungen begründet die UNO-BRK in inhaltlicher Hinsicht keine neuen Grund- und Menschenrechte, sondern bezweckt, die im internationalen Recht allgemein anerkannten Menschenrechte auch Menschen mit Behinderungen gegenüber vollumfänglich zu garantieren.

Entsprechend verankert Art. 4 Abs. 1 UNO-BRK die Verpflichtung der Vertragsstaaten, „die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderung ohne jede Diskriminierung ... zu gewährleisten und zu fördern“. Diese Pflicht auferlegt die Konvention allen rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organen des Staates; sie gilt „ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats“ (Art. 4 Abs. 5 UNO-BRK), d.h. nicht nur für den Bund, sondern auch

für die Kantone und Gemeinden. Auch sie sind im Rahmen ihrer Zuständigkeiten vollumfänglich an die UNO-BRK gebunden und zu ihrer Umsetzung verpflichtet⁶⁶⁰.

Der Geltungsbereich der Konvention ist sehr weit: Sie deckt alle Lebens- und Sachbereiche ab, in denen Menschen mit Behinderungen mit Ungleichbehandlungen konfrontiert sind. Entsprechend können sämtliche Handlungsfelder betroffen sein, in welchen der Staat tätig ist oder in denen ihn eine Pflicht trifft, tätig zu sein.

ii. Unterschiedliche Verpflichtungsarten

Die in der UNO-BRK verankerten Verpflichtungen und garantierten Rechte auferlegen dem Staat verschiedene Arten der Verpflichtung; sie entfalten unterschiedliche Bindungswirkungen für die verschiedenen innerstaatlichen Adressaten. Dabei lassen sich die Grundrechtsgehalte zunächst grob nach materiellem Schutzgehalt in die „klassischen“ bürgerlichen und politischen Grundrechte einerseits und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte andererseits unterscheiden.

Der Wortlaut des allgemeinen Verpflichtungsartikels (Art. 4 UNO-BRK) und der einzelnen Bestimmungen macht deutlich, dass die Konvention sowohl Unterlassungspflichten als auch Pflichten zu aktivem Handeln zum Schutz und zur Verwirklichung der Grundrechte enthält. Dabei lassen sich drei Teilgehalte unterscheiden, welche sowohl für die bürgerlichen und politischen Rechte als auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gelten⁶⁶¹: Unterlassungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten⁶⁶².

(1) Unterlassungspflichten

Die Abwehrrechte der Konvention („*obligations to respect*“) verpflichten den Staat, grundsätzlich alle Handlungen zu unterlassen, die einen Menschen mit Behinderungen

⁶⁶⁰ Siehe dazu ausführlich WYTENBACH, S. 84ff., 306.

⁶⁶¹ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 18f.; KÄLIN/KÜNZLI, S. 108; KÜNZLI, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, S. 459; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 6, Rz. 11.

⁶⁶² BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 116; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 142; UN Handbook, S. 20. Siehe zu den drei Verpflichtungsarten auch KÄLIN/KÜNZLI, S. 108f.; KÜNZLI, Zwischen Rigidität und Flexibilität, S. 212ff.; KÜNZLI, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, S. 459f.

direkt oder indirekt in der Ausübung seiner Grundrechte beeinträchtigen. Auf Seiten der Berechtigten korrespondiert dieser Pflicht ein Abwehranspruch gegen den Staat. Als Konsequenz davon sind alle Gesetze und Verordnungen zu ändern oder aufzuheben, welche eine Diskriminierung darstellen (Art. 4 Abs. 1 lit. b UNO-BRK). Ebenso sind alle Handlungen oder Praktiken zu unterlassen, welche mit den Rechten der UNO-BRK unvereinbar sind (Art. 4 Abs. 1 lit. d UNO-BRK).

Die in der UNO-BRK verankerten bürgerlichen und politischen Rechte sind als „klassische“ Abwehrrechte zu respektieren. Verschiedene Gehalte wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte begründen ebenfalls einen Abwehranspruch gegenüber dem Staat, wie etwa das aus Art. 30 Abs. 1 UNO-BRK fließende Verbot des Staates, das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben zu beeinträchtigen.

(2) Schutz- und Gewährleistungspflichten

Darüber hinaus auferlegt die Konvention dem Staat Schutz- und Gewährleistungspflichten. Diese verpflichten ihn, Menschen mit Behinderungen vor spezifischen Risiken zu schützen, die von staatlichen und gewissen privaten Akteuren ausgehen können, und durch institutionelle und materielle Vorkehrungen ein Umfeld zu schaffen, in dem Menschen mit Behinderungen ihre Rechte tatsächlich verwirklichen können⁶⁶³. Solche Massnahmen können zur Verhinderung einer Diskriminierung im konkreten Fall erforderlich sein (angemessene Vorkehrungen, Art. 2 und 5 Abs. 2 UNO-BRK), oder das gesellschaftliche Umfeld insgesamt betreffen (positive Massnahmen⁶⁶⁴, Art. 5 Abs. 4 UNO-BRK).

Schutzpflichten („*obligations to protect*“) fordern vom Staat, Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen durch Dritte, also Privatpersonen, Unternehmen und andere Akteure, die keine staatlichen Aufgaben wahrnehmen, zu schützen (Art. 4 Abs. 1 lit. e UNO-BRK). Dazu muss er alle geeigneten Massnahmen ergreifen⁶⁶⁵. Die grund-

⁶⁶³ Zum Ganzen KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 15; KÄLIN/KÜNZLI, S. 108f.; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 7ff., Rz. 12ff.

⁶⁶⁴ BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 117. Positive Massnahmen, die zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind, gelten dabei nicht als Diskriminierung, siehe dazu CORSI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 5, S. 167ff.

⁶⁶⁵ Siehe zu den Voraussetzungen und Grenzen von Schutzpflichten im Allgemeinen KÄLIN/KÜNZLI, S. 124-126.

rechtlichen Garantien müssen damit auch im Verhältnis zwischen Privaten durchgesetzt werden und verpflichten den Staat insbesondere, Menschen mit Behinderungen durch gesetzgeberische oder administrative Massnahmen vor spezifischen Risiken zu schützen, die von privaten Akteuren ausgehen. Die Berechtigten besitzen einen Schutzanspruch gegenüber dem Staat. Die staatliche Schutzpflicht kann dabei entweder darauf abzielen, eine drohende Verletzung durch Private zu verhindern oder eine bereits erfolgte Verletzung zu beseitigen⁶⁶⁶.

Die Pflicht zum Schutz vor Diskriminierungen durch Private wird in der Konvention ausdrücklich erwähnt in den Art. 9 Abs. 2 lit. b betreffend Zugänglichkeit, Art. 21 lit. c betreffend Meinungs- und Informationsfreiheit, Art. 25 lit. d betreffend Gesundheit und Art. 27 Abs. 1 lit. h betreffend Arbeit und Beschäftigung. Die Schutzpflicht gilt aber auch für sämtliche anderen Rechte der Konvention⁶⁶⁷.

Um jede Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch an Menschen mit Behinderungen durch Privatpersonen zu verhindern, etwa durch Übergriffe in privaten Heimen, sind geeignete Massnahmen zu ergreifen (Art. 16 Abs. 2 UNO-BRK). Ebenso sind etwa Vorkehren zur Sicherstellung der Vertraulichkeit der Informationen auch in privaten Kliniken zu treffen (Art. 22 UNO-BRK).

Die Konvention enthält zudem positive Gewährleistungspflichten („*obligations to fulfill*“). Sie verlangen vom Staat, jene rechtlichen, finanziellen, institutionellen oder verfahrensmässigen Massnahmen zu ergreifen, die zur vollen Verwirklichung der Grundrechte erforderlich sind (Art. 4 Abs. 1 lit. a UNO-BRK). Eine primäre solche „Massnahme“ besteht im Erlass einer entsprechenden Gesetzgebung, welche auf die Schaffung eines Umfelds zielt, in dem Menschen mit Behinderungen ihre Rechte tatsächlich verwirklichen können. Dies erfordert etwa, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

⁶⁶⁶ KÄLIN/KÜNZLI, S. 109, 123f.; KÜNZLI, Zwischen Rigidität und Flexibilität, S. 232-237, wonach die geforderten Schutzmassnahmen die Form von präventiven oder kurativen Verpflichtungen annehmen können. Erstere verpflichten zu Massnahmen zur Verhinderung bzw. Verringerung der Gefahr einer Verletzung von Grundrechten durch Private, letztere verpflichten zu Massnahmen nach einer erfolgten Verletzung. Die Massnahmen können dabei gesetzgeberischer oder faktischer, unmittelbarer Natur sein.

⁶⁶⁷ BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 123.

zu fördern und rechtliche und strukturelle Barrieren in der Gesellschaft abzubauen⁶⁶⁸. Dies kann auf verschiedene Arten geschehen⁶⁶⁹, wobei dem Staat ein erheblicher Gestaltungsspielraum zusteht, wie er diese Massnahmen ausgestaltet.

Beispiele für staatliche Gewährleistungspflichten sind etwa die Förderung des Bewusstseins in der Gesellschaft (Art. 8 Abs. 1 lit. b UNO-BRK)⁶⁷⁰, die Garantie der barrierefreien Wahlbeteiligung (Art. 29 UNO-BRK) oder die Schaffung von Barrierefreiheit zur Verwirklichung des Grundrechts auf Zugang zu kulturellem Material (Art. 30 Abs. 1 lit. a UNO-BRK).

(3) Unmittelbare und progressive Verwirklichungspflichten

Die Konvention enthält sowohl Verpflichtungen, die mit Individualrechten in den Verfahren der Rechtsanwendung direkt durchsetzbar sind, als auch programmatische Bestimmungen⁶⁷¹. Letztere begründen nicht unmittelbar einklagbare Rechte der Einzelnen⁶⁷², auferlegen dem Staat aber trotzdem rechtlich verbindliche Verpflichtungen. Programmatische Bestimmungen sind rechtlich verbindlich, wie die direkt durch-

⁶⁶⁸ BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 116f.

⁶⁶⁹ Die möglichen Massnahmen umfassen den Erlass von Gesetzen, die Entwicklung und Umsetzung von Politiken und Aktionsplänen, die Einrichtung des Rechtsschutzes oder positive Leistungen im engeren Sinn (Geld, Güter oder Dienstleistungen), siehe KÄLIN/KÜNZLI, S. 126f.

⁶⁷⁰ Siehe Art. 8 UNO-BRK (Bewusstseinsbildung), welcher die Vertragsstaaten verpflichtet, sofortige, wirksame und geeignete Massnahmen zu ergreifen, um in der Gesellschaft das Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und Würde zu fördern, etwa durch Kampagnen und Schulungsprogramme. Siehe dazu BARIFFI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 8, S. 229ff; Checkliste für Parlamentarier „How I can raise awareness about the Convention’s main principles“, in: UN Handbook, S. 23.

⁶⁷¹ DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 149.

⁶⁷² Das Fakultativprotokoll zur UNO-BRK enthält eine Individualbeschwerdemöglichkeit, ist bisher jedoch von der Schweiz nicht ratifiziert worden. Der BRK-Ausschuss legt der Schweiz nahe, das Fakultativprotokoll zu ratifizieren, Concluding Observations Switzerland, Rz. 5-6. Im Nationalrat wurde Ende 2019 eine Motion zur Ratifikation des Fakultativprotokolls zur UNO-BRK eingereicht, der Bundesrat empfiehlt dabei die Ablehnung der Motion, siehe Motion 19.4424 „Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur Uno-Behindertenrechtskonvention“ vom 11. Dezember 2019, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20194424>. Das Fakultativprotokoll ermöglicht als erster menschenrechtlicher Vertrag, eine Beschwerde wegen Verletzungen von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundrechten vorzubringen, KÜNZLI, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, S. 470.

setzbaren Individualrechte; sie unterscheiden sich von letzteren aber in der Art der Verpflichtung: Sie müssen vom jeweils kompetenzrechtlich zuständigen Gesetzgeber umgesetzt werden, ohne dass jedoch eine fehlende oder mangelhafte Umsetzung im konkreten Einzelfall mithilfe eines Individualrechts in den Verfahren der Rechtsanwendung korrigiert werden könnte.

Unabhängig von der Justiziabilität einer einzelnen Bestimmung sind alle Bestimmungen der UNO-BRK integraler Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung und müssen in jedem Einzelfall berücksichtigt werden⁶⁷³. Die Schweiz hat sich – wie alle anderen Vertragsstaaten – verpflichtet, die volle Verwirklichung der Rechte unter Ausschöpfung ihrer Möglichkeiten, d.h. unter Einsatz ihrer vorhandenen Ressourcen und unter Benutzung aller geeigneter Mittel, sicherzustellen⁶⁷⁴. Die Verpflichtungen bleiben bestehen, ob sie nun gegenüber den staatlichen Behörden geltend gemacht werden können oder nicht⁶⁷⁵.

Unmittelbar zu gewährleisten sind zunächst alle Unterlassungs- und Schutzpflichten, welche aus den bürgerlichen und politischen Grundrechten fliessen⁶⁷⁶. Sie garantieren Individualrechte, die in den Verfahren der Rechtsanwendung vor Verwaltungsbehörden und Gerichten durchgesetzt werden können.

Bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten ist die Lage etwas differenzierter:

Das Bundesgericht übt grosse Zurückhaltung bei der Anerkennung der Justiziabilität von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. So hat es wiederholt ausgeführt, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte richteten sich, abgesehen von wenigen Ausnahmen, nicht an Einzelpersonen, sondern infolge ihrer rein programmatischen Natur an den Gesetzgeber; es handle sich um Leitlinien, die keine

⁶⁷³ Initialstaatenbericht, Rz. 26.

⁶⁷⁴ Botschaft BRK, S. 673.

⁶⁷⁵ Weitere Ausführungen dazu finden sich in der Botschaft BRK, S. 674-676.

⁶⁷⁶ Botschaft BRK, S. 675.

subjektiven, einklagbaren Rechte begründen. Zur Justiziabilität hat das Gericht eine recht ausgedehnte Praxis entwickelt⁶⁷⁷.

Kaum bestritten ist, dass auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in Einzelfällen unmittelbare Ansprüche der begünstigten Individuen begründen, soweit es um justiziable Teilgehalte geht⁶⁷⁸, welche auch ohne gesetzgeberisches Aktivwerden durchgesetzt werden können⁶⁷⁹. Es ist im Einzelfall zu entscheiden, ob und welche Massnahme zur Verwirklichung des Rechts zu ergreifen ist und welche Verpflichtungsart (Unterlassungs-, Schutz- oder Gewährleistungspflicht) betroffen ist. Darüber hinaus sind verschiedene weitere Faktoren zu berücksichtigen, wie etwa die Natur der Garantie, die Art der Behinderung und die daraus resultierenden spezifischen Bedürfnisse, die Bandbreite möglicher Massnahmen, die Berücksichtigung der durch die Massnahmen allenfalls entstehenden unverhältnismässigen oder unbilligen Belastungen (für den Staat und/oder Private) sowie entgegenstehende qualifizierte, sachliche Gründe⁶⁸⁰.

⁶⁷⁷ Eine Privatperson kann sich demnach auf eine Bestimmung des Völkerrechts berufen, wenn sie unmittelbar anwendbar („self-executing“) ist und folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: 1. Die Bestimmung betrifft die Rechtsstellung Privater, d.h. deren Rechte und Pflichten. Damit fallen alle Bestimmungen organisatorischer Natur oder solche, die sich ausschliesslich an Behörden richten, weg. 2. Sie ist justiziabel, d.h. inhaltlich hinreichend klar und bestimmt, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheids zu bilden. 3. Sie richtet sich an die rechtsanwendenden Behörden und nicht an den Gesetzgeber, d.h. es fallen alle Bestimmungen programmatischer Natur weg, die zuerst durch den Gesetzgeber präzisiert werden müssen; exemplarisch BGE 140 II 185 E4.2 S. 190; BGE 136 I 290 E2.3.1 S. 293; BGE 126 I 240 E2b S. 242.

⁶⁷⁸ Siehe dazu CESCR, General Comment No. 3, Rz. 5, wonach die bürgerlichen und politischen Rechte aus UNO-Pakt II sowie gewisse Teilgehalte der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aus UNO-Pakt I eine direkte Justiziabilität aufweisen. Damit verliert die Einteilung der materiellen Rechte in die eine oder andere Menschenrechtskategorie an Schärfe und es bestehen keine prinzipiellen Unterschiede in der Verpflichtungsstruktur der bürgerlichen und politischen Rechte und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, siehe KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 33f.; KÜNZLI, Soziale Menschenrechte, S. 531. Der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) nimmt in seinen jüngsten Concluding Observations zum 4. Periodischen Bericht der Schweiz mit Besorgnis zur Kenntnis, dass die Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nach wie vor beschränkt ist und bedauert die Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie die fehlende Verankerung justiziabler Rechte des UNO-Pakts I in der Bundesverfassung, CESCR, Concluding Observations Switzerland, Rz. 4f.

⁶⁷⁹ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 25; KÜNZLI, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, S. 463.

⁶⁸⁰ Botschaft BRK, S. 674f.

Art. 4 Abs. 2 UNO-BRK kommt eine Schlüsselrolle bei der Beurteilung der Natur der konventionsrechtlichen Verpflichtungen zu⁶⁸¹. Diese Bestimmung macht deutlich, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Rahmen der verfügbaren Mittel und der internationalen Zusammenarbeit grundsätzlich progressiv („nach und nach“) zu erfüllen sind, mit Ausnahme jener Verpflichtungen, welche nach Völkerrecht direkt anwendbar sind. Progressiv zu erfüllende Teilgehalte der Menschenrechte sprechen primär den Gesetzgeber, aber auch die Exekutive an⁶⁸².

Der Staat hat in Bezug auf die Wahl und den Umfang der Mittel zur Umsetzung seiner progressiven Verpflichtungen einen weiten Spielraum. Der staatliche Ermessensspielraum ist jedoch in mehreren Hinsichten eingeschränkt⁶⁸³: (1) Die Vertragsstaaten haben unmittelbar nach der Ratifizierung der Konvention mit der progressiven Verwirklichung zu beginnen. (2) Das Ziel der Massnahmen muss auf die vollständige Verwirklichung der Konventionsrechte ausgerichtet sein. (3) Die Vertragsstaaten haben alle ihre Möglichkeiten zur Erreichung des Ziels auszuschöpfen. (4) Es sind alle geeigneten Mittel dafür einzusetzen, nebst gesetzgeberischen Massnahmen etwa auch die Zurverfügungstellung gerichtlicher Instanzen.

Auch progressiv zu erfüllende Pflichten sind letztlich also in dem Sinne unmittelbar umzusetzen, als dass mit der progressiven Verwirklichung der Rechte unmittelbar zu beginnen ist⁶⁸⁴ und diese so rasch und effektiv wie möglich vollständig verwirklicht

⁶⁸¹ DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 147.

⁶⁸² Gesetzgeberisches Tätigwerden zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundrechte ist wünschenswert und teils unabdingbar, jedoch nicht abschliessend. Auch weitere Massnahmen wie administrative, finanzielle, bildungsrechtliche und soziale Massnahmen sind zu ergreifen, siehe CESCR, General Comment No. 3, Rz. 1-7.

⁶⁸³ Siehe mit Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des UNO-Pakts I KÄLIN/KÜNZLI, S. 131; KÜNZLI, Soziale Menschenrechte, S. 531f.; KÜNZLI, Zwischen Rigidität und Flexibilität, S. 275f.

⁶⁸⁴ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 41; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 31.

werden sollen⁶⁸⁵, gemäss Art. 4 Abs. 2 UNO-BRK unter Ausschöpfung der verfügbaren staatlichen Möglichkeiten⁶⁸⁶.

Die Charakterisierung als progressiv zu verwirklichendes Recht hat keinen Einfluss auf die unmittelbare Anwendbarkeit gewisser Teilgehalte der Konventionsrechte⁶⁸⁷:

Unmittelbar anwendbarer Gehalt der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ist nach Art. 4 Abs. 2 UNO-BRK als Minimalstandard das Diskriminierungsverbot⁶⁸⁸, das in Art. 5 UNO-BRK sowie in zahlreichen weiteren Artikeln der UNO-BRK verankert ist. Als Teil des Diskriminierungsverbots⁶⁸⁹ ist das Verweigern angemessener Massnahmen ebenfalls unmittelbar anwendbar, unabhängig davon, welches Recht der UNO-BRK betroffen ist⁶⁹⁰.

Ein nichtdiskriminierender Zugang zu medizinischen Leistungen und Dienstleistungen ist Teil des Rechts auf Gesundheit nach Art. 25 UNO-BRK und muss unmittelbar, ohne zeitlichen Aufschub umgesetzt werden, unabhängig von seiner Qualifizierung als soziales Grundrecht.

Darüber hinaus erscheinen auch die Leistungsgehalte zur Erfüllung des „harten Kerns“ aller wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte⁶⁹¹ im Sinne von Minimalansprü-

⁶⁸⁵ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 40; mit Bezug auf UNO-Pakt I CESC, General Comment No. 3, Rz. 2. Die grundsätzlich progressive Natur der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gründet in der Tatsache, dass die volle Verwirklichung dieser Rechte Zeit und Flexibilität bedingt und nach Massgabe der Leistungsfähigkeit des einzelnen Vertragsstaates zu erfüllen ist. Stets ist dabei das übergeordnete Ziel, welches die Vertragsstaaten zur vollständigen Umsetzung der Rechte verpflichtet, im Auge zu behalten. Diese haben daher so schnell und effektiv wie möglich auf dieses Ziel hinzuarbeiten, siehe CESC, General Comment No. 3, Rz. 9.

⁶⁸⁶ Siehe zum Kriterium der Ausschöpfung der verfügbaren staatlichen Mittel BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 132-134, mit Hinweisen auf die Handhabung des Kriteriums durch den UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I).

⁶⁸⁷ Siehe CRPD, General Comment No. 4, Rz. 41.

⁶⁸⁸ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 41; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 27; KÜNZLI, Soziale Menschenrechte, S. 535f.; KÜNZLI, Zwischen Rigidität und Flexibilität, S. 279.

⁶⁸⁹ Siehe Art. 2 UNO-BRK.

⁶⁹⁰ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 41; CRPD, General Comment No. 6, Rz. 23.

⁶⁹¹ Botschaft BRK, S. 675; zum UNO-Pakt I CESC, General Comment No. 3, Rz. 10; KÄLIN/KÜNZLI, S. 134; KÜNZLI, Soziale Menschenrechte, S. 536f.; KÜNZLI, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, S. 461; KÜNZLI, Zwischen Rigidität und Flexibilität, S. 283ff.

chen unmittelbar anwendbar, unabhängig von ihrer Rechtsnatur⁶⁹². Darunter fallen etwa Nahrung, Bekleidung, gesundheitliche Erstversorgung, Sicherheit, Unterkunft oder Unterricht, ohne deren Gewährleistung das betroffene Recht ausgehöhlt und seines Sinnes beraubt würde, sowie die Ansprüche auf adäquate Verwirklichung dieser Rechte gegenüber Menschen mit Behinderungen in staatlichem Gewahrsam oder unter umfassender staatlicher Kontrolle.

Auch die aus den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten fließende Unterlassungsansprüche sind unmittelbar anwendbar⁶⁹³.

Das aus dem Recht auf Gesundheit nach Art. 25 UNO-BRK fließende Verbot der Vornahme medizinischer Eingriffe ohne Einwilligung von Menschen mit Behinderungen ist unmittelbar anwendbar und nicht lediglich progressiv zu verwirklichen.

Staatliche Schutzpflichten aus wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, die gegen Verletzungen durch andere Private oder durch natürliche oder technische Gefahrenquellen schützen, sind ebenfalls unmittelbar umzusetzen⁶⁹⁴.

So besteht eine unmittelbare staatliche Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen auch in privaten Gesundheitsinstitutionen vor Diskriminierungen zu schützen.

Aus der UNO-BRK fließende Gesetzgebungsaufträge sind grundsätzlich progressiver Natur, ausser es handelt sich um sehr präzise Gesetzgebungsaufträge, welche vom Gesetzgeber unmittelbar umgesetzt werden können⁶⁹⁵. Unter Umständen kann eine fortgesetzte gesetzgeberische Untätigkeit, bei einer unverhältnismässigen Belastung

⁶⁹² Botschaft BRK, S. 675; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 28ff.; KÄLIN/KÜNZLI, S. 134; KÜNZLI, Soziale Menschenrechte, S. 537f.; KÜNZLI, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, S. 462; KÜNZLI, Zwischen Rigidität und Flexibilität, S. 287ff.

⁶⁹³ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 27; KÄLIN/KÜNZLI, S. 129; KÜNZLI, Soziale Menschenrechte, S. 534f.; KÜNZLI, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, S. 460; KÜNZLI, Zwischen Rigidität und Flexibilität, S. 214 mit Verweis auf die Praxis des CESC.

⁶⁹⁴ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 28.; KÄLIN/KÜNZLI, S. 129f.; KÜNZLI, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, S. 460.

⁶⁹⁵ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 23f.

für den Einzelnen, den programmatischen Teil eines Grundrechts zu einem justiziablem Anspruch auf Tätigwerden des Gesetzgebers verdichten⁶⁹⁶.

Unmittelbar zu erfüllen erscheint die Verpflichtung nach Art. 4 Abs. 1 lit. b UNO-BRK, welche dem Gesetzgeber auferlegt, bestehende Gesetze und Verordnungen aufzuheben, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen.

Auch die Verpflichtung zur Schaffung von Rechtsvorschriften aus Art. 16 Abs. 5 UNO-BRK, wonach „Fälle von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch gegenüber Menschen mit Behinderungen erkannt, untersucht und gegebenenfalls strafrechtlich verfolgt werden“, ist unmittelbar verpflichtend für den Gesetzgeber.

Zusammenfassend gilt als Faustregel⁶⁹⁷, dass Rechtsetzungsprojekte und andere Massnahmen im Rahmen der Unterlassungs- und Schutzpflichten, die aus bürgerlichen und politischen Rechten fliessen, unmittelbar zu realisieren sind. Demgegenüber ist bei Gewährleistungspflichten und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten der Anteil jener Verpflichtungen, die nach Art. 4 Abs. 2 UNO-BKR progressiv umzusetzen sind, im Allgemeinen grösser. Unmittelbar anwendbar sind Verpflichtungen aus wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, welche „nach dem Völkerrecht sofort anwendbar“ sind (Art. 4 Abs. 2 in fine UNO-BRK). Dies gilt zumindest für Rechte, die den „harten Kern“ der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte betreffen und solche, welche ein Diskriminierungsverbot enthalten (unter Einschluss des Verweigerens angemessener Vorkehren), oder Menschen unter umfassender staatlicher Kontrolle betreffen.

iii. Pflicht zur Gesetzgebung

Art. 4 Abs. 1 UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, „die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern“. Art. 4

⁶⁹⁶ KÜNZLI, Soziale Menschenrechte, S. 539f.; RAINER J. SCHWEIZER, in: St. Galler Kommentar, Art. 35 BV, Rz. 14, S. 800; WYTTEBACH, S. 316.

⁶⁹⁷ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 13, Rz. 29.

UNO-BRK gibt den allgemeinen Rahmen zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsrechts vor⁶⁹⁸ und skizziert die Massnahmen, die von den Staaten zu treffen sind⁶⁹⁹.

Art. 4 Abs. 1 lit. a-e UNO-BRK konkretisiert die allgemeine Verpflichtung in vielfältiger Hinsicht:

- a. Verpflichtung, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zur Umsetzung der Rechte der Konvention zu treffen. Adressaten der UNO-BRK sind somit Gesetzgeber und Exekutive sowie auch die Judikative, soweit die Verpflichtungsstruktur eines Rechts dies erlaubt⁷⁰⁰.
- b. Verpflichtung, bestehende Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu ändern oder aufzuheben, sollten sie eine direkte oder indirekte Diskriminierung aufgrund einer Behinderung enthalten.

Damit sind jene Unterscheidungen, Ausschlüsse oder Beschränkungen aufgrund einer Behinderung verboten, welche die Anerkennung und Ausübung der in der Konvention gewährleisteten Rechte beeinträchtigen. Dies umfasst alle Formen der Diskriminierung, auch solcher, die aus der Vorenthaltung angemessener Vorkehrungen hervorgehen⁷⁰¹.

Entsprechend sind sämtliche Rechtsnormen und Praktiken auf ihre Vereinbarkeit mit den Konventionsrechten zu überprüfen und allenfalls anzupassen⁷⁰². Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, alle nötigen positiven Massnahmen zu treffen, um Gesetzgebung und Praxis in Einklang mit der Konvention zu bringen⁷⁰³. Bei der Revision oder Anpassung gesetzlicher Normen ist erforderlich,

⁶⁹⁸ Siehe die Checkliste für Parlamentarier zur Umsetzung der Konvention in das innerstaatliche Recht „How I can help translate the Convention into national law“, in: UN Handbook S. 75.

⁶⁹⁹ DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 141.

⁷⁰⁰ KÁLIN ET AL., Gutachten, S. 20.

⁷⁰¹ BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 120.

⁷⁰² DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 143.

⁷⁰³ Dies kann u.a. durch Bereitstellung von wirksamen Rechtsbehelfen und durch finanzielle, soziale oder Bildungsmassnahmen erfolgen, BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 119.

Menschen mit Behinderungen über ihre Organisationen eng zu konsultieren und aktiv einzubeziehen⁷⁰⁴.

- c. Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in allen bestehenden und künftigen politischen Konzepten und Programmen.

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Konvention nicht lediglich bei gesetzlichen Massnahmen im spezifischen Rechtsgebiet des Behindertengleichstellungsrechts umzusetzen, sondern umfassend auch in allen anderen Bereichen von Politik und Gesetzgebung⁷⁰⁵.

- d. Unterlassen von Handlungen oder Praktiken, die mit der UNO-BRK unvereinbar sind und Verpflichtung der staatlichen Behörden, bei allen ihren Tätigkeiten im Einklang mit der Konvention zu handeln.

Lit. d enthält eine negative und eine positive Verpflichtung: Einerseits wird der Staat verpflichtet, Verletzungen der Konvention zu unterlassen, andererseits aktiv jene Massnahmen zu ergreifen, die zur Einhaltung der Konvention im Rechtsalltag erforderlich sind⁷⁰⁶.

- e. Ergreifen aller geeigneten Massnahmen zur Beseitigung von Diskriminierungen durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen (Schutz- und Gewährleistungspflichten).

Der Geltungsbereich der Konvention ist damit weitreichend. Der Staat muss in Erfüllung seiner grundrechtlichen Schutz- und Gewährleistungspflichten Diskriminierungen auch im privaten Bereich beseitigen und unterbinden, um Menschen mit Behinderungen die volle Ausübung ihrer Rechte zu ermöglichen⁷⁰⁷. Der Abbau von Barrieren im privaten Sektor ist eine progressive Verpflichtung, welche graduell und Schritt für Schritt mit

⁷⁰⁴ Siehe Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK.

⁷⁰⁵ BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 121; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 145.

⁷⁰⁶ Die positiven Massnahmen können etwa die Anstellung von Menschen mit Behinderungen (Art. 27 Abs. 1 lit. g UNO-BRK), die Verpflichtung zur Sicherstellung des Zugangs zu Programmen des sozialen Wohnungsbaus (Art. 28 Abs. 2 lit. d UNO-BRK), aber auch allgemein die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen und die Sicherstellung der Zugänglichkeit umfassen, BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 122; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 145.

⁷⁰⁷ DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 144.

dem Ziel der vollständigen Inklusion und Barrierefreiheit erfolgen muss. Der Staat hat aber sofort und unmittelbar die Schaffung neuer Barrieren auch im privaten Bereich zu verhindern⁷⁰⁸.

Art. 4 Abs. 1 lit. f – i UNO-BRK enthalten ihrerseits eigenständige, vorwiegend programmatische Verpflichtungen, die im Allgemeinen keine Rechte des Einzelnen begründen und den Vertragsstaaten einen erheblichen Gestaltungsspielraum in der Umsetzung lassen:

- Förderung der Erforschung und Entwicklung von Gütern, Dienstleistungen, Geräten und Einrichtungen in universellem Design sowie ihrer Verfügbarkeit und Nutzung; zu diesem Zweck soll die Entwicklung von Normen und Richtlinien für universelles Design vorangetrieben werden⁷⁰⁹;
- Förderung der Forschung und Entwicklung von neuen Technologien, einschliesslich Informations- und Kommunikationstechnologien, Mobilitätshilfen, Geräten und unterstützenden Technologien⁷¹⁰ und Zurverfügungstellung von zugänglichen Informationen darüber⁷¹¹;
- Schulung von Fachkräften und anderem Personal, das mit Menschen mit Behinderungen arbeitet⁷¹².

b. Art. 8 Abs. 4 BV

Art. 8 Abs. 4 BV erteilt dem Gesetzgeber den ausdrücklichen Auftrag, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu treffen. Der verfassungsrechtliche Gesetzgebungsauftrag soll die programmatische Schicht des Diskriminierungsverbots konkretisieren und strukturelle und institutionelle Barrieren

⁷⁰⁸ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 31.

⁷⁰⁹ Siehe dazu BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 125-127; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 145f.

⁷¹⁰ Siehe dazu BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 127f.; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 146.

⁷¹¹ Siehe dazu BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 129; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 146. Zur Zugänglichkeit von Informationen siehe unten S. 423ff.

⁷¹² Siehe dazu BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 129f.; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 146f.

abbauen, um die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen im Leben in der Gesellschaft zu beseitigen und ein möglichst hohes Mass an Chancengleichheit herzustellen. Es sollen Bedingungen geschaffen werden, die zum Ziel haben, den Menschen mit Behinderungen ein Leben zu ermöglichen, das mit demjenigen nichtbehinderter Menschen vergleichbar ist.

i. Tragweite

Die Vielfalt tatsächlicher Unterschiede zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen bedingt, dass über die rechtliche Gleichstellung hinaus auch praktische Massnahmen zur konkreten Lösung der Probleme von Menschen mit Behinderungen getroffen werden. Das Recht muss die tatsächlichen Unterschiede aufnehmen und in gewissem Masse kompensieren. Mit der Formulierung „zur Beseitigung von Benachteiligungen“ wollte der Verfassungsgeber zum Ausdruck bringen, dass Menschen mit Behinderungen sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht in sämtlichen Lebens- und Sachbereichen gleichzustellen sind⁷¹³. Das Gleichstellungsgebot von Art. 8 Abs. 4 BV geht dabei über das allgemeine Diskriminierungsverbot von Abs. 2 hinaus, indem Menschen mit Behinderungen ausdrücklich als förderungswürdige Personengruppe aufgeführt werden. Dem Gesetzgeber werden dadurch weitergehende Pflichten zum aktiven Handeln auferlegt, als sie zur Verhinderung einer Diskriminierung gestützt auf Art. 8 Abs. 2 BV gefordert sind⁷¹⁴.

Aus Art. 8 Abs. 4 BV lassen sich sowohl Schutz- und Gewährleistungspflichten⁷¹⁵ gegenüber Menschen mit Behinderungen als auch die Pflicht ableiten, Fördermassnahmen⁷¹⁶ zu treffen. Der Gesetzgeber wird durch den Auftrag von Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet, sowohl Regelungen zu erlassen, die das Verhalten des Staates betreffen, als auch solche, welche die Privaten zu einem spezifischen Verhalten verpflichten⁷¹⁷. Werden durch

⁷¹³ SCHEFER/HESS-KLEIN, *Behindertengleichstellungsrecht*, S. 32f.

⁷¹⁴ MÜLLER/SCHEFER, *Grundrechte*, S. 761.

⁷¹⁵ BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: *St. Galler Kommentar*, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 135, S. 252.

⁷¹⁶ BGE 131 V 9 E3.5.1.2 S. 16; WALDMANN, in: *BSK BV*, Art. 8, Rz. 130, S. 223.

⁷¹⁷ Dementsprechend erfasst etwa Art. 6 BehiG auch Diskriminierungen privater Dienstleistungsanbieter.

gesetzgeberische Massnahmen zur Erfüllung von Art. 8 Abs. 4 BV Grundrechte Dritter berührt, ist eine Interessenabwägung durchzuführen. Im Rahmen dieser Interessenabwägung können die Gehalte aus Art. 8 Abs. 2 BV nur mit einer besonders tragfähigen Begründung relativiert werden⁷¹⁸.

Art. 8 Abs. 4 BV zielt sowohl auf die Beseitigung rechtlicher als auch tatsächlicher Benachteiligungen⁷¹⁹. Es sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es ihnen ermöglichen, ein autonomes Leben zu führen, das demjenigen eines Menschen ohne Behinderungen entspricht.

Der verfassungsrechtliche Gesetzgebungsauftrag umfasst sämtliche Lebens- und Sachbereiche. Durch den Verzicht auf eine exemplarische Nennung gewisser Lebensbereiche – wie dies Art. 8 Abs. 3 BV im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann tut – bringt die Verfassung die Erfahrung zum Ausdruck, dass Menschen mit Behinderungen in praktisch allen Bereichen des Lebens Benachteiligungen ausgesetzt sind. Damit geht einher, dass die Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags in allen Lebens- und Sachbereichen auch durch aktive positive Massnahmen umgesetzt werden muss⁷²⁰. Diese Massnahmen stellen grundsätzlich keine Verletzung der rechtlichen Gleichstellung dar, auch wenn damit indirekt Nachteile für andere Mitglieder der Gesellschaft verbunden sein können⁷²¹. Derartige Benachteiligungen sind am Masstab von Art. 8 Abs. 1 BV zu messen.

ii. Adressaten

Art. 8 Abs. 4 BV schafft keine neuen Bundeskompetenzen⁷²². Diese Bestimmung richtet sich an Bund, Kantone und Gemeinden; diese sind je in ihrem Zuständigkeitsbereich verpflichtet, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit

⁷¹⁸ BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 143, S. 255.

⁷¹⁹ BGE 142 V 523 E4.2 S. 530; BGE 141 I 9 E3.1 S. 12; BGE 139 II 289 E2.2.1 S. 293; SCHEFER/HESSE-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 34; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 129, S. 222.

⁷²⁰ BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 142, S. 254f.

⁷²¹ Botschaft BehiG, S. 1817.

⁷²² BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 8, Rz. 36, S. 164; MARTENET, in: CR Cst., Art. 8, Rz. 134, S. 346.

Behinderungen zu ergreifen⁷²³. Indem diese Bestimmung die Gesetzgeber aller Ebenen des Bundesstaates verpflichtet, steht sie im Einklang mit der später in Kraft getretenen Regelung von Art. 4 Abs. 5 UNO-BRK, wonach die Bestimmungen des Übereinkommens ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats gelten⁷²⁴.

Damit ist auch der kantonale und kommunale Gesetzgeber zum Erlass entsprechender Regelungen verpflichtet⁷²⁵. Es steht dem Gesetzgeber grundsätzlich frei, diesen Auftrag mittels Einräumung individueller Ansprüche oder durch objektive Vorschriften, oder durch eine Verbindung von beiden, zu erfüllen⁷²⁶. Dabei kommt ihm ein grosser Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum bei der Wahl und Ausgestaltung der Massnahmen zu⁷²⁷. Entscheidend ist, dass die Anforderungen des Verfassungs- und Völkerrechts erfüllt werden⁷²⁸.

Art. 8 Abs. 4 BV richtet sich allein an den Gesetzgeber und vermittelt keine Individualansprüche⁷²⁹. Während Art. 8 Abs. 4 BV keinen Individualanspruch garantiert, kann ein solcher aus Art. 8 Abs. 2 BV abgeleitet werden⁷³⁰. Art. 8 Abs. 2 und 4 BV sind zudem stets bei jedem Entscheid im Rahmen der verfassungskonformen oder verfassungsbezogenen Auslegung zu beachten⁷³¹. Analogien bestehen zum verfassungsrechtlichen

⁷²³ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 8, Rz. 36, S. 164; BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 140, S. 254; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 30; TSCHANNEN/ELSER, Dienstleistungen, S. 52; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 127, S. 222.

⁷²⁴ Die Umsetzung der Konvention in Bundesstaaten ist komplex, da verschiedene Rechtsgebiete auf verschiedenen Rechtssetzungsstufen des Bundesstaates betroffen sind, welche teilweise eine uneinheitliche Terminologie benutzen. Die Konsistenz muss dabei gewährleistet sein, BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 138.

⁷²⁵ Siehe zur Frage des untätigen oder ungenügend handelnden kantonalen Gesetzgebers TSCHANNEN/ELSER, Dienstleistungen, S. 56ff.

⁷²⁶ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 33.

⁷²⁷ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 8, Rz. 37, S. 164; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 130, S. 223.

⁷²⁸ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 32.

⁷²⁹ BGE 139 II 289 E2.2.1 S. 293; BGE 131 V 9 E3.5.1.2 S. 16f.; BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 8, Rz. 36, S. 164; MARTENET, in: CR Cst., Art. 8, Rz. 135, S. 346; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 32.

⁷³⁰ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 32.

⁷³¹ BGE 131 V 9 E3.5.1.2 S. 17.

Gesetzgebungsauftrag zur Gleichstellung der Geschlechter aus Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV: Auch dort bezieht sich der Gleichstellungsauftrag auf zahlreiche Lebensbereiche und ist an alle Stufen des Bundesstaates im Rahmen der Kompetenzordnung adressiert⁷³².

Auch wenn der Verfassungstext nur den Gesetzgeber anspricht, haben auch die rechtsanwendenden Behörden (Verwaltung, Gerichte) die Pflicht, dem Diskriminierungsverbot in den Schranken ihrer Zuständigkeit zum Durchbruch zu verhelfen. Es ist jedoch grundsätzlich Aufgabe des Gesetzgebers und nicht der Gerichte, zwischen den verschiedenen in Betracht kommenden Massnahmen auszuwählen⁷³³.

iii. BehiG

Der Bundesgesetzgeber ist der verfassungsrechtlichen Pflicht mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) und der dazugehörigen Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung, BehiV) zum Teil nachgekommen.

Weitere Massnahmen hat er in der spezialgesetzlichen Gesetzgebung etwa in den Bereichen öffentlicher Verkehr⁷³⁴, Strassenverkehr⁷³⁵, Steuerrecht⁷³⁶, Urheberrecht⁷³⁷, Post⁷³⁸, Radio und Fernsehen⁷³⁹, Fernmeldedienste⁷⁴⁰, Berufsbildung⁷⁴¹, Statistik⁷⁴²,

⁷³² SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 32.

⁷³³ BGE 137 I 305 E3.1 S. 317f.

⁷³⁴ Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV) und Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV).

⁷³⁵ Art. 3 Abs. 4 und Art. 8 Abs. 2 SVG.

⁷³⁶ Siehe Art. 33 Abs. 1 lit. h^{bis} DBG und wortgleich Art. 9 Abs. 2 lit. h^{bis} StHG.

⁷³⁷ Art. 24c URG.

⁷³⁸ Art. 14 Abs. 7 PG.

⁷³⁹ Art. 7 Abs. 3 RTVG und Art. 7 und 8 RTVV.

⁷⁴⁰ Art. 16 Abs. 1^{bis} FMG sowie Art. 15 Abs. 1 lit. e und f FDV.

⁷⁴¹ Art. 3 lit. c, 18 Abs. 1, 21 Abs. 2 lit. c, 55 Abs. 1 lit. a BBG.

⁷⁴² Art. 3 Abs. 2 lit. d BStatG.

Bürgerrecht⁷⁴³ oder mit der Einführung lebenspraktischer Begleitung im Rahmen der IV⁷⁴⁴ ergriffen.

Nach Ansicht des Bundesgerichts konkretisiert bereits das BehiG den Gesetzgebungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV; ein darüber hinausgehender, gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Herstellung vollständiger faktischer Gleichheit ergebe sich weder aus Abs. 2 noch Abs. 4 der Bestimmung⁷⁴⁵, wobei weitergehende Konkretisierungen in den Kantonen vorbehalten bleiben⁷⁴⁶. Dieses Verständnis weist der Bundesgesetzgebung gegenüber der Bundesverfassung ein zu grosses Gewicht zu; die Garantie von Art. 8 Abs. 2 BV behält ihre autonome Geltung und kann im Einzelfall durchaus Ansprüche verleihen, welche die Bundesgesetzgebung nicht vermittelt. Dies insbesondere auch angesichts der Notwendigkeit, das Diskriminierungsverbot wegen einer Behinderung in der Bundesverfassung nach Möglichkeit im Einklang mit den Garantien der UNO-BRK zu konkretisieren. Der Auftrag von Art. 8 Abs. 4 BV endet damit auch für den Bund nicht mit dem Erlass des BehiG, sondern muss als Daueraufgabe verstanden werden⁷⁴⁷ und darf sich nicht auf den Anwendungsbereich des BehiG beschränken⁷⁴⁸.

Auch die Wahrnehmung des Gesetzgebungsauftrags nach Art. 8 Abs. 4 BV durch die Kantone schliesst eine weitere Anwendung des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 2 BV nicht aus. So muss sich eine kantonale Gesetzgebung an dieser Bestimmung messen und gegebenenfalls im konkreten Einzelfall entsprechend korrigiert werden.

c. Kantonsverfassungen

Während die meisten Kantonsverfassungen ausdrückliche Diskriminierungsverbote oder spezifische Bestimmungen in einzelnen Sachbereichen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen verankern, kennt nur eine Minderheit der Kantonsverfassungen

⁷⁴³ Art. 12 Abs. 2 BÜG.

⁷⁴⁴ Siehe Art. 38 IVV und dazu aus der Praxis etwa Urteil I 317/06 (2007) E4.3.2.

⁷⁴⁵ BGE 142 V 523 E4.2 S. 530; BGE 139 II 289 E2.2.2 S. 295; BGE 134 I 105 E5 S. 108.

⁷⁴⁶ WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 129, S. 223.

⁷⁴⁷ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 46.

⁷⁴⁸ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 32.

umfassende Gesetzgebungsaufträge im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Diesfalls bleiben sie aber an den Gesetzgebungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV gebunden.

Zwei Kantonsverfassungen enthalten grundrechtliche Aufträge zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen:

Die Freiburger Kantonsverfassung bestimmt in Art. 9 Abs. 3 KV FR, dass „Staat und Gemeinden (...) Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten und zur Förderung ihrer Unabhängigkeit sowie ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration“ vorsehen müssen.

Auch die Schaffhauser Kantonsverfassung enthält in Art. 11 Abs. 3 KV SH den Auftrag an „Kanton und Gemeinden (...) Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen“ vorzusehen.

Drei Kantone kennen Aufträge zur Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in den Bereichen „Bauten, Anlagen und Einrichtungen“ sowie „öffentliche Dienstleistungen“:

§ 8 Abs. 3 KV BS hält fest, dass Menschen mit Behinderungen „der Zugang zu Bauten und Anlagen sowie die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, soweit wirtschaftlich zumutbar“, zu gewährleisten ist. Der Gesetzgeber konkretisiert dabei die wirtschaftliche Zumutbarkeit der Massnahmen.

Art. 16 Abs. 1 KV GE garantiert den Zugang zu Bauten und Anlagen sowie öffentlichen Dienstleistungen für alle Menschen mit Behinderungen („L'accès des personnes handicapées aux bâtiments, installations et équipements, ainsi qu'aux prestations destinées au public, est garanti“).

Art. 11 Abs. 4 KV ZH gibt Menschen mit Behinderungen den „Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Leistungen. Entsprechende Massnahmen müssen wirtschaftlich zumutbar sein“. Abs. 5 statuiert zudem ausdrücklich die Zulässigkeit von Fördermassnahmen zugunsten von benachteiligten Menschen mit Behinderungen, um die tatsächliche Gleichstellung zu erreichen.

Besonders weit gehen die baselstädtische und die Genfer Kantonsverfassung. Sie verankern in § 8 Abs. 3 KV BS und Art. 16 Abs. 1 KV GE eine direkte Wirkung unter Privatpersonen: Für Menschen mit Behinderungen sind der Zugang zu Bauten und Anlagen sowie die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, gewährleistet⁷⁴⁹. Art. 11 Abs. 4 KV ZH enthält ebenfalls einen individualrechtlichen Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Leistungen für Menschen mit Behinderungen; allerdings richtet sich dieser nur gegen staatliche Stellen, nicht Private⁷⁵⁰.

Damit sind in den Kantonen Basel-Stadt und Genf Private, die öffentlich zugängliche Leistungen anbieten, verfassungsrechtlich verpflichtet, das Benachteiligungsverbot und die daraus fliessenden Verpflichtungen einzuhalten. Davon sind sämtliche Leistungen erfasst, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, etwa jene von Banken, Restaurants, Kinos, Veranstaltungen im öffentlichen Raum, Einkaufsläden, Internetseiten, Theater, Bankomaten, Auskunftsschaltern, Getränkeautomaten u.a. Das Kriterium der „öffentlichen Zugänglichkeit“ soll sicherstellen, dass all jene Leistungen von Menschen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden können, die für ihre gleichberechtigte Teilnahme am öffentlichen Leben von Bedeutung sind. Der Begriff der Öffentlichkeit ist relativ weit zu fassen; es fallen alle jene Angebote darunter, bei denen der Kreis der Benützerinnen und Benützer nicht allein durch persönliche Näheverhältnisse geprägt und für die Allgemeinheit bestimmt ist. Diese Leistungen müssen für Menschen mit Behinderungen grundsätzlich zugänglich und so ausgestaltet sein, dass Menschen mit Behinderungen diese Leistungen auch tatsächlich in Anspruch nehmen können.

⁷⁴⁹ Zu § 8 Abs. 3 KV BS SCHEFER/ZIEGLER, in: Handbuch BS, S. 100ff.; zu Art. 16 Abs. 1 KV GE JEAN-CLAUDE PERROUD/NINA CAPEL/NATHANAËL PÉTERMANN, *L'égalité des personnes handicapées en matière de construction*, in: *L'égalité des personnes handicapées*, S. 174f.; THIERRY TANQUEREL, *L'égalité des personnes handicapées face aux prestations offertes au public*, in: *L'égalité des personnes handicapées*, S. 236f.; MICHEL HOTTELIER/THIERRY TANQUEREL, *La Constitution genevoise du 14 octobre 2012*, in: SJ 2014 II, S. 362; siehe zur Entstehung der Bestimmung Rapport sectoriel de la commission 1 de l'Assemblée constituante n° 102 relatif aux droits fondamentaux du 30 avril 2010, S. 14ff., abrufbar unter: https://outil.ge.ch/site/constituante/www.ge.ch/constituante/doc/d41/AC_CoT1_RA_102_Droits-fondamentaux_2010-04-30.pdf.

⁷⁵⁰ GIOVANNI BIAGGINI, in: Kommentar KV ZH, Art. 11, S. 153f., Rz. 41.

Menschen mit Behinderungen haben grundsätzlich Anspruch auf eine gleiche Benützungsmöglichkeit wie Menschen ohne Behinderungen⁷⁵¹.

Die baselstädtische und Zürcher Kantonsverfassungen grenzen den Umfang des Anspruchs auf Zugang durch das Kriterium der wirtschaftlichen Zumutbarkeit ein⁷⁵². Die ausdrückliche Nennung dieses Kriteriums in den beiden Verfassungstexten ist deklaratorischer Natur und ergibt sich bereits aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Verhältnismässigkeit. Auch in der Bundesgesetzgebung anerkennt Art. 11 Abs. 1 lit. a BehiG den wirtschaftlichen Aufwand einer Massnahme als öffentliches Interesse, das im Rahmen der Verhältnismässigkeit im Rahmen der Güterabwägung zu berücksichtigen ist. Es ist demnach in jedem Einzelfall zu untersuchen, ob eine spezifische Anpassung verhältnismässig ist, insbesondere ob sie für den Privaten oder die betreffende öffentliche Stelle auch wirtschaftlich zumutbar ist. Es bleibt aber zu bedenken, dass die wirtschaftliche Zumutbarkeit nicht das einzige Interesse darstellt, das im Rahmen der Güterabwägung berücksichtigt werden muss⁷⁵³.

2. DER KOMPETENZRECHTLICHE RAHMEN KANTONALER RECHTSETZUNG

a. Art. 3, 42 und 8 Abs. 4 BV

Nach Art. 3 BV sind die Kantone „souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind“. Die Bundeskompetenzen sind nach Art. 42 BV beschränkt auf diejenigen Aufgaben, welche die Bundesverfassung dem Bund zuweist. Die nicht durch die Bundesverfassung dem Bund zugewiesenen Aufgaben, und insbesondere auch neu anfallende

⁷⁵¹ SCHEFER/ZIEGLER, in: Handbuch BS, S. 104.

⁷⁵² Die Bundesverfassung enthält demgegenüber keinen ausdrücklichen Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit bei Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen, ebenso wenig der gleichlautende Art. 16 Abs. 1 KV GE. Zum kantonsverfassungsrechtlichen Gesetzgebungsauftrag zur Konkretisierung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit in § 8 Abs. 3 Satz 2 KV BS SCHEFER/ZIEGLER, in: Handbuch BS, S. 106f.; zur wirtschaftlichen Zumutbarkeit in der Zürcher Kantonsverfassung GIOVANNI BIAGGINI, in: Kommentar KV ZH, Art. 11, S. 154f., Rz. 44.

⁷⁵³ So zählt § 7 BRG BS die spezifischen Interessen und Kriterien auf, die in der Praxis bei der Interessenabwägung am häufigsten relevant sein dürften.

Staatsaufgaben, verbleiben bei den Kantonen. Sind zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge gesetzgeberische Umsetzungsmassnahmen nötig, welche in die Kompetenz der Kantone fallen, sind diese zum Erlass berechtigt und verpflichtet⁷⁵⁴.

Der Gesetzgebungsauftrag aus Art. 8 Abs. 4 BV schafft keine neuen Bundeskompetenzen. Diese Bestimmung richtet sich an Bund, Kantone und Gemeinden, welche in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich verpflichtet werden, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen⁷⁵⁵. Gesetzliche Vorschriften des Bundes und der Kantone zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und zur Beseitigung von Benachteiligungen müssen sich demnach auf diejenigen Gebiete beschränken, in denen sie aufgrund der bundesverfassungsrechtlichen Ordnung über eine Kompetenz verfügen.

Auch die in Art. 43 BV festgehaltene Formulierung, wonach die Kantone bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen, reduziert sich oft auf die Freiheit des „Wie“, mehr als auf die Freiheit des „Ob“⁷⁵⁶. Dies ist insbesondere im vorliegenden Zusammenhang der Fall; Art. 8 Abs. 4 BV schreibt den Kantonen verbindlich vor, dass sie eine entsprechende Gesetzgebung erlassen müssen und nicht untätig bleiben dürfen (kantonale „Pflichtaufgabe“)⁷⁵⁷.

Die kompetenzrechtlichen Fragen zu den jeweiligen kantonalen Regelungsgebieten werden im nachfolgenden Kapitel „Handlungsfelder kantonalen Gesetzgebung“ eingehend behandelt.

⁷⁵⁴ WYTENBACH, S. 306 sowie allgemein zur Umsetzungszuständigkeit völkerrechtlicher Abkommen S. 298ff.

⁷⁵⁵ Botschaft BehiG, S. 1815f.; BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 8, Rz. 36, S. 164; BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 140, S. 254; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 30; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 127, S. 222; WYTENBACH, S. 317.

⁷⁵⁶ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 3, Rz. 7, S. 95.

⁷⁵⁷ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 43, Rz. 4, S. 493.

b. Einwirkungen des BehiG auf die Kompetenzwahrnehmung der Kantone

Das BehiG konkretisiert den verfassungsrechtlichen Auftrag von Art. 8 Abs. 4 BV⁷⁵⁸, Massnahmen zu ergreifen, die behinderungsbedingte Nachteile verringern. Die materiell-rechtlichen Pflichten des BehiG gelten grundsätzlich nur im Kompetenzbereich des Bundes. Viele wichtige Bereiche im Leben von Menschen mit Behinderungen sind darin nicht geregelt, so etwa weite Teile des Schulwesens, des Gesundheitswesens, der regionalen Infrastruktur und zahlreiche weitere Lebens- und Sachbereiche, welche in den Kompetenzbereich der Kantone oder Gemeinden fallen. Daher wiederholt Art. 5 Abs. 1 BehiG inhaltlich den Auftrag von Art. 8 Abs. 4 BV und verpflichtet die Kantone ausdrücklich dazu, Massnahmen zu ergreifen, „um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen“.

Obwohl der verfassungsrechtliche Gesetzgebungsauftrag für sich allein keine Bundeszuständigkeit begründet, konkretisiert das BehiG auslegungsbedürftige Begriffe wie etwa „Behinderung“ und „Benachteiligung“ (Art. 2 BehiG) und verdeutlicht damit die Schutzrichtung der von den Kantonen geforderten Massnahmen (Art. 5 BehiG). Der Bundesrat begründet dieses Vorgehen in der Botschaft zum BehiG folgendermassen: Falls ein Grundrecht von einem spezifischen Gesetzgebungsauftrag begleitet wird und dessen Begriffe auslegungsbedürftig sind, erachtet es der Bundesrat als problematisch, diese Auslegung den Organen der Rechtsanwendung zu überlassen. Da der Bund im BehiG einzig Konkretisierungen der Begriffe „Behinderung“ und „Benachteiligung“ vornehme und sich sein Handeln auf Konkretisierungsarbeit begrenze, greife er nicht in kantonale Kompetenzbereiche ein⁷⁵⁹. Dieses Verständnis der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen erscheint problematisch⁷⁶⁰. Darüber hinaus vermag der

⁷⁵⁸ BGE 142 V 523 E4.2 S. 530; BGE 139 II 289 E2.2.2 S. 295; BGE 134 I 105 E5 S. 108; so auch der Bundesrat in der Botschaft BehiG, S. 1815. Für TSCHANNEN/ELSER, *Dienstleistungen*, S. 54, ging der Bund damit an die Grenze des kompetenzrechtlich Zulässigen. Kritisch zur verfassungsrechtlichen Grundlage von Art. 8 Abs. 4 BV zum Erlass des BehiG BIAGGINI, *BV Kommentar*, Vorbemerkungen zu BV 42-135, Rz. 19, S. 488, welcher die Nennung von Art. 8 Abs. 4 BV im Ingress zum BehiG als einen „klaren Fehlgriff“ bezeichnet; siehe auch die Kritik bei MOLINARI, S. 332ff.

⁷⁵⁹ Botschaft BehiG, S. 1816f.

⁷⁶⁰ SCHEFER/HESS-KLEIN, *Behindertengleichstellungsrecht*, S. 40; WYTENBACH, S. 318.

verfassungsrechtliche Auftrag für den Bund keine über seine Kompetenzen hinausgehenden, gegenüber Kantonen und Gemeinden direkt durchsetzbaren Ansprüche zu begründen⁷⁶¹.

Die baurechtlichen Bestimmungen des BehiG stellen ausserhalb des öffentlichen Verkehrs eine Art Mindeststandard dar: Das Bundesgericht wendet das BehiG im kantonalen und kommunalen Kompetenzbereich mittelbar im Sinne von „grundsätzlichen Regeln und Rahmenbestimmungen“⁷⁶², als Minimalumfang der gerichtlichen Durchsetzbarkeit notwendiger Anpassungen⁷⁶³, gestützt auf Art. 8 Abs. 2 BV auch gegenüber Kantonen und Privaten an⁷⁶⁴. Diese aus dem BehiG fliessenden minimalen Rechtsansprüche werden durch das kantonale Recht nicht verdrängt⁷⁶⁵. Dies hat zur Folge, dass kantonalen Bestimmungen nur dort eine eigenständige Bedeutung zukommt, wo sie über den Minimalstandard des BehiG und der Bundesverfassung hinausgehen⁷⁶⁶. Dort, wo das kantonale Recht darüber hinausgehende Ansprüche gewährleistet, wie dies etwa die Kantone Basel-Stadt und Genf auf Verfassungsstufe⁷⁶⁷ und zahlreiche Kantone in ihren Bau- und Planungsgesetzen tun, ist es selbständig anwendbar.

⁷⁶¹ WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 127, S. 222.

⁷⁶² BGE 132 I 82 E2.3.2 S. 85 (deutsche Übersetzung in Pra 2006, S. 875ff.); BGE 134 II 249 E2.2 S. 251.

⁷⁶³ BGE 134 II 249 E3.1 S. 252f.

⁷⁶⁴ Dies gilt sowohl für öffentlich-rechtliche wie auch für zivilrechtliche Verfahren, siehe SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 44f.

⁷⁶⁵ Das Bundesgericht wendet dabei die Regelungen des BehiG auch dann direkt an, wenn kantonale Rechtsnormen bestehen, BGE 134 II 249 E2.2 und E3 S. 251ff.

⁷⁶⁶ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 43f.

⁷⁶⁷ Siehe § 8 Abs. 3 KV BS und Art. 16 Abs. 1 KV GE, welche eine direkte Drittwirkung verankern: Es besteht eine kantonsverfassungsrechtliche Pflicht zur Anpassung bestehender Bauten und Anlagen, in denen Leistungen öffentlich angeboten werden.

II. HANDLUNGSFELDER KANTONALER RECHTSETZUNG

1. VORBEMERKUNGEN

Das BehiG und zahlreiche bundesrechtliche Spezialgesetze setzen verschiedene Anforderungen der UNO-BRK um. Auch in diesen Bereichen, die bundesrechtlich geregelt sind, kommt den Kantonen zum Teil eine wichtige Funktion insbesondere bei der Umsetzung zu (vgl. Art. 46 BV). So müssen beispielsweise die bundesrechtlichen Anforderungen an die Zugänglichkeit des öffentlichen Verkehrs bei den Autobussen vorwiegend durch die Kantone, allenfalls gar die Gemeinden, umgesetzt werden. Rechtsetzende Bestimmungen der Kantone in solchen Bereichen können dort erforderlich sein, wo die bundesrechtlichen Anforderungen konkretisiert werden müssen, wie etwa bei der Bestimmung der Höhe der Halteketten im Autobusverkehr. Zudem verfügt der Kanton in solchen Bereichen regelmässig über Organisationsautonomie und ist entsprechend verpflichtet, die erforderlichen organisationsrechtlichen Bestimmungen zu erlassen.

In jenen Bereichen, in denen Bund und Kantone über parallele Kompetenzen verfügen, sind die Kantone nach Art. 4 BehiG ausdrücklich ermächtigt, Bestimmungen zu erlassen, die ein höheres Schutzniveau für Menschen mit Behinderungen garantieren als die bundesrechtlichen Regelungen. Dies gilt zudem auch dort, wo der Bund Materien regelt, ohne dafür über eine einwandfreie eigene Rechtsetzungskompetenz zu verfügen, wie dies in einigen Bereichen des Baurechts oder bei den Grundschulen der Fall ist⁷⁶⁸.

In den nachfolgend aufgeführten Lebens- und Sachbereichen verfügen die Kantone zum Teil über erhebliche eigene Zuständigkeiten zur Rechtsetzung. Diese Bereiche wurden vor dem Hintergrund einer Analyse der UNO-BRK ausgewählt; in ihnen erscheint eine kantonale Rechtsetzung prioritär. Die Analyse der UNO-BRK konkretisiert einerseits die normativen Anforderungen der UNO-BRK und arbeitet andererseits die heute in der Schweiz bestehenden tatsächlichen Defizite heraus. Der normative Rahmen wird aufgrund der Praxis des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und – soweit vorhanden – des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie der wissenschaftlichen Literatur bestimmt. Die tatsächlichen

⁷⁶⁸ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 39ff.

Defizite werden den vom BRK-Ausschuss verfassten Concluding Observations zur Schweiz, dem Initialstaatenbericht der Schweiz an die UNO zur internen Umsetzung der UNO-BRK, dem vom Dachverband der Behindertenorganisationen in der Schweiz („Inclusion Handicap“) erstellten Schattenbericht, der im Jahr 2022 aktualisiert wurde, zahlreichen Literaturstellen, Berichten und Massnahmenplänen entnommen. Eine grosse Zahl an Gesprächen mit Vertretern von Bund, Kantonen und Behindertenorganisationen ergänzt das Bild.

Die folgenden Ausführungen thematisieren zunächst unter 2. allgemeine inhaltliche Anforderungen der UNO-BRK, der Bundesverfassung und gegebenenfalls der Kantonsverfassungen an die behindertenrechtliche Rechtsetzung der Kantone, die grundsätzlich in allen Regelungsgebieten gelten. Dieser Rahmen wird in den anschliessenden Abschnitten für die im Vordergrund stehenden Bereiche konkretisiert. Diese Konkretisierungen sollen den Kantonen einen Überblick über die verschiedenen, von der UNO-BRK und der BV begründeten Pflichten verschaffen und Handlungsfelder aufzeigen, in denen die kantonale Gesetzgebung die rechtlichen Voraussetzungen schaffen kann, damit Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit allen anderen Menschen ein Leben in und mit der Gesellschaft führen können.

2. ALLGEMEINE MATERIELLE ANFORDERUNGEN AN DIE KANTONALE RECHTSETZUNG

a. UNO-BRK

i. Grundsätze der Konvention

Art. 3 UNO-BRK enthält die allgemeinen Grundsätze der Konvention. Sie dienen als Leitlinien ihrer Umsetzung⁷⁶⁹. Die in der Konvention enthaltenen Bestimmungen wie auch das innerstaatliche Recht sind anhand dieser Grundsätze auszulegen, und sie

⁷⁶⁹ Siehe zur Bedeutung der einzelnen Grundsätze ausführlich ARDUIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 3, S. 90ff.; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 3, S. 121ff.

sind Massstab für die Beurteilung der Konformität des innerstaatlichen Rechts mit der Konvention⁷⁷⁰:

- Achtung der Menschenwürde, der individuellen Autonomie des Menschen, einschliesslich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie seiner Unabhängigkeit⁷⁷¹;
- Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot⁷⁷²;
- volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft;
- Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit⁷⁷³;
- Chancengleichheit⁷⁷⁴;
- Zugänglichkeit⁷⁷⁵;
- Gleichberechtigung von Mann und Frau⁷⁷⁶;

⁷⁷⁰ DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 3, S. 120.

⁷⁷¹ Dies umfasst auch die staatliche Verpflichtung zu sozialpolitischen Massnahmen, um Menschen mit Behinderungen überhaupt zu befähigen, ein selbstbestimmtes und unabhängiges Leben in der Gesellschaft zu führen, DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 3, S. 124.

⁷⁷² Siehe zum Diskriminierungsverbot sogleich S. 272ff.

⁷⁷³ Dieser Grundsatz bringt den Paradigmenwechsel beim Begriff der Behinderung zum Ausdruck und verpflichtet zu bewusstseinsbildenden Massnahmen zur Bekämpfung von Stereotypen, Vorurteilen und nachteiligen Praktiken, ARDUIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 3, S. 98; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 3, S. 128. Siehe zum Wandel des Begriffs der Behinderung unten S. 278ff. und zur Vielfalt der Behinderungen unten S. 286ff.

⁷⁷⁴ Nicht nur die *rechtliche*, sondern auch die *tatsächliche* Chancengleichheit muss durch positive Massnahmen und angemessene Vorkehren sichergestellt werden, DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 3, S. 129.

⁷⁷⁵ Die Zugänglichkeit ist Grundvoraussetzung für die Chancengleichheit sowie für die Ausübung zahlreicher anderer Grundrechte der Konvention, CRPD, General Comment No. 2, Rz. 1; ARDUIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 3, S. 102. Siehe auch die Checkliste für Parlamentarier zur Zugänglichkeit, in: UN Handbook, S. 81.

⁷⁷⁶ Die Gleichberechtigung von Mann und Frau in der Konvention umfasst neben der *rechtlichen* auch die *tatsächliche* Gleichstellung, ARDUIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 3, S. 103; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 3, S. 133. Siehe zu Frauen mit Behinderungen unten S. 289ff.

- Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität⁷⁷⁷.

ii. Materielle Kernbereiche

(1) Diskriminierungsverbot

Zentrale Bestimmungen der Konvention sind die in Art. 5 UNO-BRK verankerten Garantien der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbots von Menschen aufgrund einer Behinderung⁷⁷⁸.

Art. 2 Abs. 2 UNO-BRK umschreibt den Begriff der „Diskriminierung aufgrund einer Behinderung“ als „Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Geniessen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird“. Art. 5 der Konvention vermittelt dem Einzelnen ein direkt einklagbares, unmittelbar zu erfüllendes Recht⁷⁷⁹, gegen jede rechtliche oder tatsächlich⁷⁸⁰ festgestellte Diskriminierung durch alle staatlichen Organe. Der BRK-Ausschuss und die Literatur verstehen Art. 5 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 lit. e UNO-BRK dahingehend, dass der Individualanspruch auch gegen Diskriminierungen von Seiten Privater besteht⁷⁸¹. Die Zurechnung zum Staat ergibt sich diesfalls daraus, dass diesen die Pflicht trifft, eine Diskriminierung durch Private

⁷⁷⁷ Siehe zum spezifischen Schutz von Kindern mit Behinderungen Committee on the rights of the child, General Comment No. 9 (2006), The rights of children with disabilities, UN Doc CRC/C/GC/9, abrufbar unter: <https://undocs.org/en/CRC/C/GC/9> sowie weiter unten S. 292ff.

⁷⁷⁸ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 7.

⁷⁷⁹ BGer Urteil 8C_390/2019 E6.3.2. Der Staat ist unmittelbar verpflichtet, das Diskriminierungsverbot umzusetzen, auch in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 119; CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 165.

⁷⁸⁰ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 159, 162; CORSI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 5, S. 160; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 3, S. 126.

⁷⁸¹ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 13; CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 164, 166; CORSI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 5, S. 161.

zu verhindern, indem er beispielsweise Rechtsbehelfe bereitstellt, um gegen eine solche vorgehen zu können⁷⁸².

Geschützt sind sowohl Menschen mit Behinderungen selbst wie auch ihre Angehörigen oder ihnen nahestehende Personen⁷⁸³. Dazu kommen jene Personen, welche irrtümlich als mit Behinderung angesehen oder mit Menschen mit Behinderungen assoziiert werden⁷⁸⁴.

Erfasst werden alle Formen der Diskriminierung⁷⁸⁵: direkte und indirekte Diskriminierung, Versagung angemessener Vorkehren⁷⁸⁶, Belästigung⁷⁸⁷ und Mehrfachdiskriminierung⁷⁸⁸, wobei die Diskriminierung nicht mit Absicht geschehen muss⁷⁸⁹. Die UNO-BRK erfasst auch solche Fälle, in denen das Ziel oder der Zweck einer Handlung auf eine Diskriminierung gerichtet ist, ohne dass eine solche effektiv nachgewiesen werden muss⁷⁹⁰.

Der BRK-Ausschuss zeigt sich besorgt über die mangelhafte Harmonisierung, Umsetzung und gerichtliche Durchsetzbarkeit des Rechtsgleichheitsgebots und des Diskriminierungsverbots in der Schweiz und bekräftigt, dass sowohl direkte und indirekte, Mehrfachdiskriminierungen als auch die Versagung angemessener Vorkehren erfasst werden. Unter Verweis auf seinen General Comment No. 6 empfiehlt der Ausschuss der Schweiz, Massnahmen zur Harmonisierung der

⁷⁸² CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 166.

⁷⁸³ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 20; EuGH Urteil vom 17.07.2008 – Rs. C-303/06 (Coleman).

⁷⁸⁴ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 163.

⁷⁸⁵ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 18 (a) und (b); CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 163; CORSI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 5, S. 161.

⁷⁸⁶ Siehe dazu sogleich S. 274ff.

⁷⁸⁷ Eine Belästigung liegt vor, wenn unerwünschtes Verhalten mit Bezug zu einer Behinderung oder anderen Gründen mit dem Zweck oder dem Effekt stattfindet, dass dadurch die Würde dieser Person verletzt wird und ein Klima geschaffen wird, das für den betroffenen Menschen mit Behinderungen einschüchternd, feindlich, herabsetzend oder demütigend ist, CRPD, General Comment No. 6, Rz. 18 (d).

⁷⁸⁸ Siehe dazu unten S. 287ff.

⁷⁸⁹ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 164.

⁷⁹⁰ BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 137, S. 253.

*bundes-, kantonalen und kommunalen Gesetzgebungen zu treffen, ein gleiches Schutzniveau für alle Menschen mit Behinderungen sicherzustellen, alle Formen der Diskriminierung zu erfassen und die gerichtliche Durchsetzbarkeit zu verbessern*⁷⁹¹.

Das Rechtsgleichheitsgebot⁷⁹² und das Diskriminierungsverbot aus Art. 5 UNO-BRK verpflichten den Staat zu verschiedenen Massnahmen⁷⁹³, etwa

- die Durchführung von Studien zur Harmonisierung der gesetzlichen Grundlagen und der Praxis in Zusammenhang mit Menschen mit Behinderungen;
- die Entwicklung von inklusiven und zugänglichen Strategien und Aktionsplänen zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung⁷⁹⁴;
- den Erlass von Gesetzen zur Verhinderung von Diskriminierungen, welche alle Lebensbereiche und insbesondere auch den privaten Sektor erfassen;
- die Etablierung von Programmen zur Wissensvermittlung und Bewusstseinsstärkung, ausgearbeitet zusammen mit Menschen mit Behinderungen, sowohl für den Staat als auch für die Zivilgesellschaft;
- die Einrichtung eines unabhängigen Monitorings;
- die Zurverfügungstellung von zugänglichen und effektiven Rechtsmitteln und Verfahren.

(2) Versagung angemessener Vorkehren im Besonderen

Art. 5 Abs. 3 UNO-BRK qualifiziert auch die Versagung angemessener Vorkehren im konkreten Einzelfall als Diskriminierung⁷⁹⁵. Diese sind gemäss Art. 2 Abs. 4 UNO-BRK

⁷⁹¹ Concluding Observations Switzerland, Rz. 11-12.

⁷⁹² Die UNO-BRK basiert auf einem neuen, „inklusiven“ Verständnis der Rechtsgleichheit („inclusive equality“), siehe dazu CRPD, General Comment No. 6, Rz. 11.

⁷⁹³ Siehe CRPD, General Comment No. 6, Rz. 73; CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 165f.; CORSI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 5, S. 161f.

⁷⁹⁴ Die Konvention hat als Ziel die Herstellung von substantieller Chancengleichheit; sie beschränkt sich nicht darauf, Barrieren zu beseitigen, sondern will durch unterstützende Massnahmen aktiv Benachteiligungen entgegenwirken, um tatsächliche Gleichstellung zu erreichen, CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 162.

⁷⁹⁵ Siehe zur Verbindung zwischen Diskriminierungsverbot und angemessenen Vorkehren CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 168f.

„notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können“. Eine Diskriminierung aufgrund der Versagung angemessener Vorkehren liegt mit anderen Worten dann vor, wenn notwendige und angemessene Änderungen und Anpassungen unterlassen werden, welche zur rechtsgleichen Ausübung der Grundrechte notwendig wären⁷⁹⁶. Die angemessenen Vorkehren sind auf die individuellen Bedürfnisse im spezifischen Fall zuzuschneiden⁷⁹⁷. Rechtsgrundlagen im innerstaatlichen Recht zur Konkretisierung des Rechts auf angemessene Vorkehren sollen dementsprechend offen und flexibel formuliert sein, um die Vorkehrung auf den konkreten Einzelfall anpassen zu können⁷⁹⁸.

Das Verbot der Diskriminierung durch Versagung angemessener Vorkehren ist nach Ansicht des BRK-Ausschusses Teil der unmittelbar zu erfüllenden Verpflichtungen der UNO-BRK⁷⁹⁹. Der Bundesrat versteht in seiner Botschaft zur Konvention Art. 5 Abs. 3 UNO-BRK als generalklauselhafte Bestimmung im Sinne eines programmatischen Auffangtatbestands⁸⁰⁰. Gemäss BRK-Ausschuss können jedoch aus Art. 5 Abs. 3 UNO-BRK durchaus direkte Pflichten der Vertragsstaaten abgeleitet werden⁸⁰¹. Während die Bereitstellung angemessener Vorkehren bei staatlichen Diskriminierungen auch

⁷⁹⁶ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 18 (c).

⁷⁹⁷ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 168.

⁷⁹⁸ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 168.

⁷⁹⁹ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 23.

⁸⁰⁰ Botschaft BRK, S. 683.

⁸⁰¹ In diesem Sinne auch KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 55. GROHSMANN, Zugang zur Justiz, S. 13, kommt zum Schluss, dass die schweizerische Rechtsordnung die Anforderungen von Art. 5 Abs. 3 UNO-BRK momentan nicht erfülle.

im Landesrecht anerkannt ist⁸⁰², besteht für Private nach Art. 6 i.V.m. Art. 8 Abs. 3 BehiG⁸⁰³ keine derartige Verpflichtung im Bundesrecht.

Das Recht auf angemessene Vorkehren gilt für sämtliche Rechte der Konvention, sowohl für die bürgerlichen und politischen Rechte als auch für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundrechte⁸⁰⁴. Damit werden nicht nur der Staat, sondern zahlreiche weitere soziale Akteure wie Arbeitgeber, Bildungs- und Gesundheitsdienstleister, Dienstleistungserbringer und Vereine angesprochen. Das Recht auf angemessene Vorkehren kann von ihnen eine angemessene Anpassung ihrer Strategie, Praxis oder Räumlichkeiten erfordern, um die Inklusion und die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen⁸⁰⁵.

Das Verbot der Diskriminierung durch die Versagung angemessener Vorkehren bewegt sich in den folgenden Interessenkonstellationen⁸⁰⁶: Auf der einen Seite steht die positive Verpflichtung zur Bereitstellung angemessener Vorkehren, auf der anderen Seite das Erfordernis, dass die geforderten Massnahmen keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen dürfen. Eine Massnahme ist dann angemessen, wenn sie den Zweck erfüllen vermag und auf die Bedürfnisse des Menschen mit Behinderungen ausgerichtet ist, währenddessen eine Belastung dann unverhältnismässig und unbillig ist, wenn sie dem Adressaten eine übermässige oder unvertretbare Bürde auferlegt.

⁸⁰² Siehe Botschaft BRK, S. 678: „Wird eine Diskriminierung gemäss Artikel 8 Absatz 2 BV festgestellt, folgt die Pflicht, diese zu beseitigen. Dies kann angemessene Vorkehren erfordern, auf die der betroffene Mensch mit Behinderungen im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit einen Anspruch hat. Die Pflicht zum Ergreifen von Massnahmen zur Unterlassung oder Beseitigung einer Benachteiligung im Rahmen der Verhältnismässigkeit wird zudem auch im BehiG für einzelne Bereiche verankert und konkretisiert (Art. 7, 8, 11 und 12 BehiG)“. Siehe zur Kritik an der restriktiven Rechtsprechung des BGer und an der im Lichte der UNO-BRK ungenügenden Anerkennung des Rechts auf angemessene Vorkehren in der Schweiz Aktualisierter Schattenbericht, S. 21.

⁸⁰³ Bei einer Diskriminierung durch Private, welche eine Dienstleistung öffentlich anbieten, ist einzig eine Entschädigungspflicht vorgesehen.

⁸⁰⁴ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 170. Die Konvention verankert das Recht auf angemessene Vorkehren zudem ausdrücklich in den Art. 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht), Art. 14 Abs. 2 (Freiheit und Sicherheit der Person), Art. 24 (Bildung) und Art. 27 (Arbeit und Beschäftigung).

⁸⁰⁵ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 170.

⁸⁰⁶ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 25.

Den Vertragsstaaten kommt bei der Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen ein Ermessensspielraum zu⁸⁰⁷. Zentrale Grundsätze und Beurteilungskriterien bei der Umsetzung der Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen sind insbesondere⁸⁰⁸:

- Identifizierung und Behebung von Barrieren in der Grundrechtsausübung (in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen);
- Machbarkeit der Vorkehrung (rechtlich und praktisch);
- Kosten, Grösse und Ressourcen des betroffenen Gemeinwesens;
- Verfügbarkeit alternativer Unterstützung;
- Grösse des Adressatenkreises und Auswirkungen der Massnahme auf Institutionen oder die Gesellschaft insgesamt, sowie Vorteile oder negative Wirkungen auf Drittpersonen;
- Gesundheits- und Sicherheitsüberlegungen;
- Einzelfallprüfung zur Sicherstellung, dass eine angemessene Vorkehrung den Zweck der Rechtsgleichheit und Nichtdiskriminierung erfüllt;
- Kostenlosigkeit der Massnahme für den Menschen mit Behinderungen;
- Beweislast beim Verpflichteten, der die Unverhältnismässigkeit geltend macht.

(3) Kernbereiche des Rechts auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gesellschaft

In materieller Hinsicht ist die Bestimmung von Art. 19 UNO-BRK über die „unabhängige Lebensführung und die Einbeziehung in die Gesellschaft“ von elementarer Bedeutung. Sie ist eine Voraussetzung für die Umsetzung der Konvention insgesamt⁸⁰⁹. Aufgrund der bestehenden föderalistischen Kompetenzaufteilung in der Schweiz kommt Art. 19 UNO-BRK gerade auch in den Kantonen zentrale Bedeutung zu.

Die Bestimmung weist acht Kernbereiche auf, deren Umsetzung über die Erfüllung oder Nichterfüllung der rechtlichen Pflichten eines Staates entscheidet. Diese müssen stets geachtet werden, insbesondere auch in Zeiten volkswirtschaftlicher Probleme. Es handelt sich hierbei um die folgenden Aspekte der in Art. 19 UNO-BRK garantierten Rechte⁸¹⁰:

⁸⁰⁷ CORSI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 5, S. 165.

⁸⁰⁸ Siehe Botschaft BRK, S. 678; CRPD, General Comment No. 6, Rz. 26.

⁸⁰⁹ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 6.

⁸¹⁰ Siehe CRPD, General Comment No. 5, Rz. 38.

- Rechtsfähigkeit im Hinblick auf die Fragen, wo, mit wem und wie man leben will, für alle Menschen mit Behinderungen, unabhängig von der Art der Behinderung;
- Sicherstellung der Verfügbarkeit von zugänglichen Wohngebäuden durch gesetzliche Vorgaben, sowohl physisch als auch finanziell;
- Ausarbeitung eines konkreten Aktionsplans zur Verwirklichung eines unabhängigen Lebens und zur Verringerung der Abhängigkeit von informeller Unterstützung durch Freunde und Verwandte;
- Ausarbeitung, Umsetzung und Überwachung von Gesetzen, Plänen und Richtlinien zu Zugänglichkeitsanforderungen für elementare Dienstleistungen;
- Ausarbeitung eines konkreten Aktionsplans und von Massnahmen zur Sicherstellung des Zugangs zu grundlegenden, personalisierten, behinderungsspezifischen Dienstleistungen;
- Verbot von Massnahmen im Rahmen der progressiven Verwirklichung der Konventionsrechte, die einen Rückschritt in den genannten Kernbereichen darstellen;
- Sammlung von quantitativen und qualitativen Daten über Menschen mit Behinderungen, einschliesslich denjenigen in Institutionen;
- Benützung aller zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zur Entwicklung von inklusiven und zugänglichen Dienstleistungen zur Ermöglichung eines selbständigen Lebens.

iii. Begriff der Behinderung

(1) „Paradigmenwechsel“

Lange Zeit wurden unter Behindertenpolitik diejenigen sozialstaatlichen Massnahmen verstanden, welche die persönliche Situation von Menschen mit Behinderungen durch finanzielle und andere Unterstützungsmassnahmen verbessern sollten. Hintergrund dieser Massnahmen war ein medizinisches Verständnis von Behinderung. Dieses beruhte auf einem Bild der Behinderung als individuelles Lebensbewältigungsproblem, welches der Staat durch Hilfestellungen verbessern sollte⁸¹¹ und liegt unseren Sozialversicherungen zugrunde, welche die Invalidität über den Einkommensverlust aufgrund einer

⁸¹¹ DEGENER, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, A New Human Rights Model of Disability, S. 42.

Beeinträchtigung definieren⁸¹². Die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen durch die Sozialversicherungen, insbesondere die Invalidenversicherung, hat die Lebensumstände einer grossen Zahl von Menschen erheblich verbessert.

Im Verlauf der Jahrzehnte entwickelte sich jedoch ein neues Verständnis dessen, was Behinderung darstellt⁸¹³, das zu neuen Ansätzen im Umgang der Gesellschaft und besonders des Staates mit Menschen mit Behinderungen geführt hat. Mit einem neuen Ansatz, dem sozialen Modell der Behinderung, wurde die gesellschaftliche Perspektive in den Behindertenbegriff eingearbeitet; Behinderung wurde in diesem Verständnis als Ergebnis sozialer und gesellschaftlicher Barrieren umschrieben⁸¹⁴. Die Behinderung entsteht danach erst aus der Interaktion zwischen individuellen und umweltbezogenen Faktoren. Die soziale Betrachtungsweise will einerseits die vorhandenen Kapazitäten der Menschen nutzen, um höchstmögliche Autonomie im Alltag zu ermöglichen, und andererseits Barrieren physischer und gesellschaftlicher Art beseitigen⁸¹⁵.

Behinderung ist heute in einem weiten Sinn zu verstehen, als Zusammenspiel von individuellen und gesellschaftlichen Faktoren⁸¹⁶. Nebst der Verbesserung der persönlichen Situation muss daher eine Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen stattfinden. Behindertenpolitik ist nicht länger ausschliesslich Sozialpolitik, sondern eine gesamtgesellschaftliche und themenübergreifende Querschnittsaufgabe⁸¹⁷. Die Behinderung soll als Ausdruck der Mannigfaltigkeit menschlicher Existenz und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben der Gesellschaft als notwendige

⁸¹² Exemplarisch zu diesem Verständnis etwa die Formulierung in der Botschaft zum IVG vom 24. Oktober 1958, BBl 1958 II 1137, 1152: „Heute wird jedoch allgemein anerkannt, dass sich eine sozialpolitisch wertvolle Hilfe in erster Linie mit der Behebung des Schadens befassen muss“. Dazu auch LYSIANE ROCHAT, *Les conceptions et modèles principaux concernant le handicap*, S. 3 ; abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/fr/dokumente/gleichstellung/les_conceptionsetmodelesprincipauxconcernantlehandicapnurauffra.pdf.download.pdf/_les_conceptionsetmodelesprincipauxconcernantlehandicap.pdf.

⁸¹³ Siehe zur geschichtlichen Entstehung des Paradigmenwechsels ROCHAT (Fn. 812), S. 5ff.

⁸¹⁴ UN Handbook, S. 4.

⁸¹⁵ ROCHAT (Fn. 812), S. 4.

⁸¹⁶ MÜLLER/SCHEFER, *Grundrechte*, S. 759; SCHEFER/HESS-KLEIN, *Behindertengleichstellungsrecht*, S. 13.

⁸¹⁷ Bericht Bundesrat, S. 15.

Folge der Vielfalt der sie konstituierenden Menschen begriffen werden. Vor diesem Hintergrund sind solche gesellschaftlichen Bedingungen zu schaffen, die es Menschen mit Behinderungen ermöglichen, in gleicher Weise wie Menschen ohne Behinderungen die Aktivitäten des Alltagslebens möglichst selbständig auszuüben. Menschen mit Behinderungen erscheinen nicht mehr lediglich als passive Adressaten (Objekte) der Fürsorge und Pflege, sondern vielmehr als aktive Akteure (Subjekte) ihrer eigenen Lebensgestaltung und -bewältigung.

Planung und Umsetzung von behindertenrechtlichen Massnahmen sind damit nicht auf die Beseitigung einer Beeinträchtigung auszurichten, sondern auf die Gestaltung eines Lebensumfelds, in welchem Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt wie andere Menschen die Möglichkeit haben, ihre in der Konvention verankerten Rechte tatsächlich auszuüben⁸¹⁸. Die Hindernisse, die einer derartigen gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen Leben entgegenstehen, sind vielfältig. So ist auch unsere Gesellschaft heute noch in erheblichem Masse von der Vorstellung geprägt, es sei lediglich die Beeinträchtigung des betroffenen Menschen, die ihn an der gesellschaftlichen Teilhabe hindere. Das Bewusstsein, dass dazu oftmals in erheblichem Masse auch die Gestaltung der Umwelt und der Gesellschaft beitragen, ist oft erst rudimentär ausgebildet. Erst das Verständnis, dass die heutigen gesellschaftlichen Strukturen und die Gestaltung der Umwelt nicht quasi naturwüchsig entstanden sind, sondern sich vielmehr am nicht-behinderten Teil der Bevölkerung, an ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten orientieren, öffnet den Blick für einen menschenrechtlichen Umgang mit Behinderung. Plastisch führt dazu Martha Nussbaum etwa aus, wir alle wären gehbehindert, wenn sich die Gestaltung unserer Umwelt an Riesen orientieren würde.

Auch die Vielfalt von Behinderungen trägt dazu bei, dass der gesellschaftliche und rechtliche Umgang mit Behinderung komplex ist. Je nach Behinderung können sich die Bedürfnisse, Interessen und Anliegen von Menschen mit Behinderungen zum Teil radikal unterscheiden. Der Querschnittscharakter des Behindertengleichstellungsrechts trägt das Seine bei. Und in vielen Bereichen kommt hinzu, dass wir heute erst

⁸¹⁸ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 61; CRPD, General Comment No. 6, Rz. 9.

über rudimentäre Kenntnisse darüber verfügen, welche Massnahmen wirkungsvoll und angemessen wären⁸¹⁹.

Im Vordergrund des Verständnisses von Behinderung stehen oftmals Menschen mit Gehbehinderungen. Entsprechend wurde das BehiG auch schon etwa, mit einem eher kritischen Unterton, als „Rollstuhlfahrgesetz“ bezeichnet. Das skizzierte soziale Verständnis von Behinderung verdeutlicht, dass Behinderung in ihrer Erscheinung erheblich vielfältiger ist. Entsprechend sind die Massnahmen, die für eine gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben erforderlich sind, nicht auf die Anpassung der physischen Umwelt beschränkt. Letztlich zielt die UNO-BRK auf die Gestaltung einer Gesellschaft, in welcher der Vielfalt menschlichen Daseins gerade auch dort, wo sie sich in einer Behinderung äussert, mit Respekt und auf der Grundlage gleicher Massgeblichkeit begegnet wird.

Die Konvention bekräftigt den beschriebenen Paradigmenwechsel im Verständnis dessen, was Behinderung bedeutet⁸²⁰, und entwickelt das soziale Modell weiter. Sie beruht auf einem menschenrechtlichen⁸²¹ Begriff der Behinderung. Dieser geht vom sozialen Verständnis aus und ergänzt es um die Zuerkennung von Individualrechten und damit verbunden um eine materielle Gewichtung: Der Interaktionsprozess zwischen Einzelem und Gesellschaft wird für den Einzelnen durch Zuerkennung von Menschenrechten ergänzt. Grundlegend äussert sich dies insbesondere darin, dass jeder Mensch mit Behinderung in seiner Rechtsfähigkeit anerkannt wird⁸²². Darüber hinaus kommen jedem Menschen mit Behinderung sämtliche bürgerlichen und politischen wie auch wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu, wie sie in der UNO-BRK

⁸¹⁹ Bericht Bundesrat, S. 11.

⁸²⁰ Das soziale Modell diene als Basis für die Ausarbeitung der UNO-BRK, DEGENER, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, A New Human Rights Model of Disability, S. 42. Auch die EU anerkennt das soziale Modell der Behinderung als Basis für ihre Behindertenpolitik, siehe Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030, S. 3, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0101&from=DE>.

⁸²¹ Der BRK-Ausschuss spricht von einem „human rights model of disability“, siehe CRPD, General Comment No. 5, Rz. 61; CRPD, General Comment No. 6, Rz. 9.

⁸²² DEGENER, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, A New Human Rights Model of Disability, S. 43.

verankert sind. Diese menschenrechtliche Durchwirkung des Verhältnisses zwischen Einzelfern einerseits und Staat und Gesellschaft andererseits hat zudem zur Folge, dass die einzelnen Menschenrechte verbindliche materielle Massstäbe für den Umgang mit Menschen mit Behinderungen setzen. Damit setzen sie etwa der staatlichen Politik – im Rahmen ihrer programmatischen Bedeutungsschicht – verbindliche materielle Ziele.

Das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung würde u.E. jedoch überspannt, wollte man darin etwa eine Grundlage für eine verstärkte Identitätspolitik sehen⁸²³. Gewiss rücken die Menschenrechte die besonderen, auch kulturell und gruppenspezifisch bedeutsamen Interessen in den Vordergrund. Die Verankerung dieser Interessen in Menschenrechten sichert aber jene universelle Geltung, die einer primär auf Gruppenidentitäten beruhenden Politik entgeht.

Im Vergleich zum klassischen, medizinisch durchwirkten Verständnis legt das menschenrechtliche Verständnis der Behinderung eine Regelungsstrategie nahe, die auf Inklusion, Zugang und universelles Design setzt und die Rechtsfähigkeit, die Handlungsfähigkeit und die Autonomie der Menschen in den Vordergrund stellt. Sie geht damit über reine Antidiskriminierung hinaus. Staat und Gesellschaft sind zunehmend in einer Weise zu ordnen, welche eine möglichst ungehinderte Teilhabe und Mitsprache aller in allen zentralen, d.h. menschenrechtlich geschützten, Bereichen erlaubt. Die Aufgabe der Behindertenpolitik muss darin bestehen, den Menschen in seiner Gesamtheit und über verschiedene Dimensionen und Lebensphasen wahrzunehmen, um die Bedürfnisse aller Arten von Behinderungen zu berücksichtigen und innerhalb der Gesellschaft die Selbständigkeit und Partizipation aller zu stärken.

(2) Begriff der Behinderung

Anknüpfungsmerkmal für den spezifischen Schutz der Konvention bildet die in Art. 1 Abs. 2 UNO-BRK verankerte Umschreibung eines Begriffs der Behinderung: „Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können“. Diese Formulierung macht von Anbeginn weg ihre

⁸²³ So aber DEGENER, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, A New Human Rights Model of Disability, S. 44-56.

eigene Offenheit deutlich: Die UNO-BRK enthält keine abschliessende Legaldefinition des Begriffs der Behinderung. Sie hält einen Kern des Begriffs fest, lässt aber offen, ob weitere Menschen, welche die formulierten Voraussetzungen nicht erfüllen, trotzdem als Menschen mit Behinderungen gelten könnten.

So zählt der BRK-Ausschuss beispielsweise auch Menschen, die an Lepra erkrankt sind, jedenfalls im Kontext von Indien, zu den Menschen mit Behinderungen. Dabei erscheint nicht von vornherein geklärt, ob sie über die erforderlichen „körperlichen ... Beeinträchtigungen“ nach Art. 1 Abs. 2 UNO-BRK verfügen.

Die Offenheit der Begriffsumschreibung reflektiert sich in der Präambel der UNO-BRK, in lit. e, der die Staaten zu einem dynamischen Begriff der Behinderung verpflichtet; dies aus der Erkenntnis, dass „das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern“. Behinderung ist damit ein dynamisches Konzept, welches im Laufe der Zeit und unter Berücksichtigung des soziokulturellen Kontextes Veränderungen unterworfen ist⁸²⁴.

Auf Bundesgesetzesebene umschreibt Art. 2 Abs. 1 BehiG den Menschen mit Behinderungen als „eine Person, der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben“. Gemäss Bundesgericht liegt eine Behinderung vor, wenn die betroffene Person in ihren körperlichen, geistigen oder psychischen Fähigkeiten auf Dauer beeinträchtigt ist und diese Beeinträchtigung schwerwiegende Auswirkungen auf elementare Aspekte ihrer Lebensführung hat⁸²⁵.

Es handelt sich somit um einen Rechtsbegriff mit zwei Elementen: die Beeinträchtigung und die damit verbundenen Auswirkungen auf elementare Aspekte der Lebensführung. Eine Beeinträchtigung in diesem Sinn liegt vor, wenn die betroffene Person nicht über jene Fähigkeiten verfügt, welche die Gesellschaft üblicherweise zur Teilhabe am Le-

⁸²⁴ DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 1, S. 97.

⁸²⁵ BGE 135 I 49 E 6.1 S. 58f.

ben in der Gemeinschaft voraussetzt⁸²⁶. Sie muss qualitativ sowohl von einer gewissen Schwere als auch von einer gewissen Dauer sein⁸²⁷.

Die Qualität der Behinderung ergibt sich nicht lediglich aus den körperlichen, geistigen und psychischen Fähigkeiten des Einzelnen, sondern ebenso aus deren Wechselwirkung mit den gesellschaftlichen Umständen⁸²⁸. Bei der Beurteilung einer behinderungsbedingten Diskriminierung ist somit auf den gesellschaftlichen Kontext abzustellen⁸²⁹. Daraus ergibt sich ein an die Begriffsbildung der UNO-BRK angepasster Begriff der Behinderung. Behinderung ist damit ein soziales Phänomen, dem durch den Abbau sozialer Barrieren begegnet werden muss. Behinderung wird „nicht als festes Konzept verstanden, sondern als zeit- und gesellschaftsabhängig insofern, als körperliche, geistige oder seelische Besonderheiten sich in verschiedenen Gesellschaften und Kulturen unterschiedlich äussern und deshalb erst abhängig von den entsprechenden Gegebenheiten grundrechtsrelevant werden können“⁸³⁰. Der Begriff der Behinderung schliesst damit auch altersbedingte Beeinträchtigungen mit ein.

Die Abgrenzung des Begriffs der Behinderung zur Krankheit ist fließend. Zentral ist, ob die Krankheit ein Hindernis für die Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben ist und von langer Dauer ist sowie – zur Erfassung durch das Diskriminierungsverbot –, ob eine Gefahr der Stigmatisierung und des gesellschaftlichen Ausschlusses wegen körperlicher, psychosozialer oder intellektueller Besonderheit besteht⁸³¹.

Die Begriffe der „Invalidität“ als voraussichtlich bleibende oder längere Zeit andauernde ganze oder teilweise Arbeitslosigkeit oder der „Hilflosigkeit“ für Personen, die wegen der Beeinträchtigung der Gesundheit für alltägliche Lebensverrichtungen dauernd der Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedürfen, die teilweise auf Bun-

⁸²⁶ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 13.

⁸²⁷ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 13ff.

⁸²⁸ Die UNO-BRK spricht in diesem Zusammenhang von einer „Wechselwirkung mit verschiedenen [gesellschaftlichen] Barrieren“.

⁸²⁹ WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 83, S. 206; diese Sichtweise klingt an in der Praxis des Bundesgerichts, bei der Beurteilung des Vorliegens einer Behinderung auf das Fehlen von gesellschaftlich vorausgesetzten Fähigkeiten abzustellen.

⁸³⁰ BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 137, S. 253.

⁸³¹ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 757.

des⁸³²- und Kantonsebene⁸³³ anzutreffen sind, basieren noch auf einem medizinischen, defizitorientierten Verständnis von Behinderung. Sie können wegen ihrer Bedeutung herabsetzend erscheinen und sind daher mit dem menschenrechtsbasierten Verständnis der UNO-BRK nur schlecht zu vereinbaren. Jedoch macht das Recht einen inhaltlichen Unterschied zwischen den Begriffen der „Behinderung“ und der „Invalidität“, womit nicht jeder Mensch mit Behinderung „invalid“ ist. Diese Unterscheidung müsste bei der Wortwahl auch weiterhin berücksichtigt werden, was bisher nicht gelungen ist⁸³⁴.

Der BRK-Ausschuss kritisiert ausdrücklich die abwertenden Bezeichnungen „invalid“ oder „hilflos“ in der schweizerischen Rechtsordnung und im sozialen Schutzsystem und empfiehlt den Ersatz dieser Begrifflichkeiten durch Bezeichnungen, welche die Würde der Betroffenen respektieren⁸³⁵.

Schliesslich ist anzumerken, dass in Gesetzen, Verordnungen oder Reglementen regelmässig an den Leistungsbezug nach IVG (also an den Bezug von Leistungen der Invalidenversicherung nach Bundesrecht) angeknüpft wird⁸³⁶. Wie erwähnt umfasst der Begriff der „Invalidität“ nach IVG jedoch nicht alle Formen der Behinderungen, mit denen Menschen konfrontiert werden. Auch der allgemeine Verweis auf den Begriff der „Invalidität“ im ATSG⁸³⁷, welcher seinerseits an die Erwerbsunfähigkeit anknüpft,

⁸³² Siehe etwa Art. 8 und 9 ATSG.

⁸³³ Siehe etwa die defizitorientierte Umschreibung eines Menschen mit Behinderungen in Art. 2 des Genfer Gesetzes Loi sur l'intégration des personnes handicapées (LIPH) vom 16. Mai 2003, K 1 36: « Au sens de la présente loi, on entend par personne handicapée toute personne dans l'incapacité d'assumer par elle-même tout ou partie des nécessités d'une vie individuelle ou sociale normale, du fait d'une déficience, congénitale ou non, de ses capacités physiques, mentales, psychiques ou sensorielles.»

⁸³⁴ Siehe MARKUS NUSSBAUMER, Können Wörter diskriminierend sein? Überlegungen am Beispiel von „invalid“, LeGes 2016/2 S. 275-280, abrufbar unter: <https://leges.weblaw.ch/legesissues/2016/2/20162275-280.html>.

⁸³⁵ Concluding Observations Switzerland, Rz. 7 (b) und 8 (b).

⁸³⁶ Siehe etwa § 3 Zürcher Wohnbauförderverordnung.

⁸³⁷ Siehe etwa Art. 41 Abs. 2 des Schaffhauser Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen (SHEG), wonach der Begriff „erwachsene Menschen mit Behinderung“ analog zum Begriff der invaliden Person im ATSG umschrieben wird. Auch in der aktuellen Gesetzgebung wird der Behinderungsbegriff anhand des ATSG weiterverwendet, so etwa im Vernehmlassungsentwurf zum Behindertenintegrationsgesetzes (BIG) des Kantons AR von Mai 2020, siehe Art. 2 Abs. 2 des Entwurfs, abrufbar unter: <https://www.ar.ch/>

umfasst nicht das gesamte Behinderungsspektrum. Deshalb ist dort, wo nicht eine erwerbsrelevante Frage des Sozialversicherungsrechts betroffen ist, eine Anpassung der Begrifflichkeit im Sinne der UNO-BRK und des BehiG angebracht.

iv. Vielfalt von Behinderungen

Nicht nur die Vielfalt an unterschiedlichen Behinderungen ist gross⁸³⁸, sondern auch die möglichen Diskriminierungen und Benachteiligungen, welchen sich der Staat annehmen muss. Für jede Art von Behinderung müssen die typischen Gefährdungslagen gesondert analysiert und eine einseitige Ausrichtung auf die Schutzbedürfnisse einer bestimmten Behinderungsgruppe vermieden werden⁸³⁹. Die Schutzbedürfnisse der Menschen mit Behinderungen variieren stark, je nach Art und Schwere der Behinderung, weshalb die Voraussetzungen zur Annahme einer Ungleichbehandlung nur sehr abstrakt formuliert werden können⁸⁴⁰ und die zur Behebung von Benachteiligungen geforderten Massnahmen sich massiv unterscheiden können, je nachdem welche Art Behinderung vorliegt.

So ist etwa daran zu denken, dass die für einen Menschen mit einer körperlichen Behinderung geeigneten Massnahmen vollständig andere sein können als für einen Menschen mit psychosozialer und intellektueller Behinderung. Auch können sich Massnahmen, welche für eine Gruppe von Menschen mit Behinderungen positiv sind, für andere negativ auswirken, wie etwa die Umsetzung der Zugänglichkeit zu einem Gebäude oder Transportmittel für einen

fileadmin/user_upload/Kantonskanzlei/Rechtsdienst/Volksrechte/Vernehmlassungen/2020_BIG/Vernehmlassungsentwurf.pdf. Der Gesetzesentwurf zum Gesetz zur Finanzierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderung (Behindertenfinanzierungsgesetz; BeFiG) vormals: Behindertenintegrationsgesetz (BIG) ist aktuell im Kantonsrat hängig, alle Informationen dazu abrufbar unter: <https://ar.ch/kantonsrat/geschaefstssuche/detail/#business=1ba4a-aeb93924607954c08094c425b12>.

⁸³⁸ Lit. i) der Präambel UNO-BRK weist ausdrücklich auf die „Vielfalt der Menschen mit Behinderungen“ hin.

⁸³⁹ SCHEFER/HESS-KLEIN, Gleichstellung, S. 391.

⁸⁴⁰ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 757f.

*Rollstuhlfahrer, welche für einen Menschen mit Sinnesbehinderung zu einer weiteren Barriere werden kann*⁸⁴¹.

Das Bundesgericht hält dementsprechend fest, dass die Benutzbarkeit einer Anlage für verschiedene Kategorien von Menschen mit Behinderungen unterschiedlich weit gehen darf, auch wenn es anfügt, dass dies im Ergebnis unbefriedigend ist⁸⁴².

(1) Besonders schutzbedürftige Personen und Mehrfachdiskriminierungen

Innerhalb der rechtlich geschützten Gruppe von Menschen mit Behinderungen lassen sich einzelne Gruppen identifizieren, deren Angehörige einem besonderen Risiko der Diskriminierung ausgesetzt sind. Die UNO-BRK weist in ihrer Präambel lit. p auf die schwierigen Bedingungen hin, denen sich Menschen mit Behinderungen gegenübersehen, die mehrfachen oder verschärften Formen der Diskriminierung ausgesetzt sind. Es handelt sich um Gruppen, die einem gesellschaftlich bedingt erhöhten Risiko der Diskriminierung oder dem besonderen Risiko der Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt sind.

So sind beispielsweise Asylsuchende mit einer geistigen Behinderung in besonderem Masse der Gefahr ausgesetzt, etwa durch Schlepper ausgenützt oder missbraucht zu werden. Oder Kinder mit einer Behinderung sind ihrem gesellschaftlichen Umfeld oft in weitgehendem Masse ausgeliefert.

Eine Mehrfachdiskriminierung liegt dann vor, wenn eine Person eine Diskriminierung aufgrund zweier oder mehrerer Merkmale erleidet, sodass die Diskriminierung verstärkt oder verschlimmert wird⁸⁴³. Dies kann sich dadurch ergeben, dass ein Mensch eine Diskriminierung aufgrund seiner Behinderung erleidet, in Zusammenhang mit Hautfarbe, sexueller Ausrichtung, Sprache, Religion, Ethnie, Geschlecht oder anderen Persönlichkeitsmerkmalen; wesentlich ist das Zusammenwirken der diskriminierenden Faktoren, welche aufgrund des Kontextes und der Situation zusammenhängen⁸⁴⁴.

⁸⁴¹ Eine abgesenkte Bordsteinkante muss für einen Sehbehinderten mit Blindenstock eine bestimmte Höhe und Ausprägung haben, um ertastbar zu sein, darf aber für Rollstuhlfahrer keine Barriere darstellen.

⁸⁴² BGE 134 II 249 E5.2 S. 258.

⁸⁴³ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 19.

⁸⁴⁴ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 19.

Die UNO-BRK nennt ausdrücklich zwei Gruppen von Menschen mit Behinderungen, welchen besondere Beachtung und Schutz zu schenken ist: Frauen (Art. 6 UNO-BRK) und Kinder (Art. 7 UNO-BRK) mit Behinderungen. Hinzu treten Menschen mit Behinderungen, die ebenfalls eines der in UNO-BRK Präambel lit. p und Art. 8 Abs. 2 BV genannten Kriterien der Herkunft, Rasse, Hautfarbe, Alter, Sprache, sozialen Stellung, Lebensform und religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung erfüllen.

Andere Gruppen von Menschen mit Behinderungen haben ein gesellschaftlich bedingt erhöhtes Risiko der Diskriminierung. Darunter fallen etwa Menschen mit einer psychosozialen oder intellektuellen Behinderung. Bei ihnen erscheint der gesellschaftliche Konsens, dass die bestehenden Diskriminierungen und Benachteiligungen aufgehoben werden müssen, noch erheblich weniger ausgeprägt als bei Menschen mit körperlichen Behinderungen⁸⁴⁵. Dies schlägt sich auch in der Schutzrichtung des BehiG nieder, welches den Betroffenen im Ergebnis je nach Art der Behinderung in sehr unterschiedlichem Masse nützt: Menschen mit einer psychosozialen oder intellektuellen Behinderung profitieren davon kaum, da das BehiG stark auf die Beseitigung physischer Barrieren ausgerichtet ist.

Der BRK-Ausschuss weist auf ausgeprägte diskriminierende Haltungen, negative Stereotypisierungen und Vorurteile gegenüber Menschen mit Behinderungen in der Schweiz hin, besonders gegenüber Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen. Der Ausschuss empfiehlt eine nationale Strategie zur Bekämpfung dieser Tendenzen und die Durchführung von Sensibilisierungs- und Aufklärungsprogrammen für sämtliche Entscheidungsträger, Gerichte, Polizeiange-

⁸⁴⁵ Siehe Handlungsbedarf ZH, S. 40. Nach einer Monitoring-Umfrage, die 2016 von pro infirmis durchgeführt wurde, werden verhaltensauffällige Kinder und solche mit geistigen Behinderungen viel eher als Belastung für das schulische Umfeld wahrgenommen, ohne dass sie (nach Meinung der Befragten) im Gegensatz das soziale Verhalten einer Klasse im selben Masse fördern würden. Die Studie zeigt gemäss den Autoren insgesamt, dass die Berührungängste gegenüber Menschen mit einer psychosozialen oder intellektuellen Behinderung grösser sind im Vergleich zu den Berührungängsten gegenüber Menschen mit einer körperlichen bzw. einer Seh- oder Hörbehinderung, siehe pro infirmis, Monitor Gesellschaft und Behinderung 2016 – Die wichtigsten Resultate, S. 8, 13, abrufbar unter: https://www.proinfirmis.ch/fileadmin/pdf/Studien/Monitor_Gesellschaft_Behinderung_2016_Kurzbericht_barrierefrei_ACC.pdf.

*stellen, Medien, Lehrpersonen, Betreuungspersonen, betroffenen Familien und die Öffentlichkeit*⁸⁴⁶.

(2) Frauen mit Behinderungen

Die UNO-BRK thematisiert in den Art. 3 und 6 die besondere Schutzbedürftigkeit von Frauen und Mädchen mit Behinderungen⁸⁴⁷. Die Konvention weist damit auf die Gefahr der mehrdimensionalen Diskriminierung von Frauen und Mädchen mit Behinderungen hin und verankert auf internationaler Ebene ausdrücklich die damit einhergehende staatliche Verpflichtung zu positiven Massnahmen zu ihrem Schutz⁸⁴⁸.

In Art. 6 UNO-BRK bedeutet der Ausdruck „gleichberechtigt“ einerseits, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen die gleichen Rechte zustehen, wie den Frauen und Mädchen ohne Behinderungen.

*So hält der BRK-Ausschuss fest, dass das Recht von Mädchen und Frauen mit Behinderungen, auch solchen mit geistigen Behinderungen, auf selbstbestimmte Entfaltung ihrer Sexualität nicht hinter jenes Niveau zurückgehen darf, das für Mädchen und Frauen ohne Behinderungen gilt*⁸⁴⁹.

Art. 6 UNO-BRK auferlegt den Staaten darüber hinaus auch eine Schutz- und Leistungspflicht, indem sie dafür sorgen müssen, dass die Rechte von Frauen und Mädchen mit Behinderungen von diesen auch tatsächlich wahrgenommen werden können⁸⁵⁰.

⁸⁴⁶ Concluding Observations Switzerland, Rz. 17-18.

⁸⁴⁷ Darüber hinaus enthalten weitere Passagen der UNO-BRK Frauen- und Genderspekte: Präambel, Allgemeine Grundsätze (Art. 3), Bewusstseinsbildung (Art. 8), Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Art. 16), Achtung der Wohnung und der Familie (Art. 23), Gesundheit (Art. 25), angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz (Art. 28); siehe zur Abgrenzung und zu weiteren frauenspezifischen Bestimmungen der UNO-BRK und anderen Übereinkommen CRPD, General Comment No. 3, Rz. 28ff. und DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 6, S. 182ff. sowie MYKITIUK/CHADHA, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 6, S. 189ff.

⁸⁴⁸ DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 6, S. 188; MYKITIUK/CHADHA, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 6, S. 187.

⁸⁴⁹ CRPD, General Comment No. 3, Rz. 38ff.

⁸⁵⁰ Das in Art. 3 UNO-BRK festgehaltene Prinzip der Gleichberechtigung von Mann und Frau umfasst neben der *rechtlichen* auch die *tatsächliche* Gleichstellung, ARDUIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 3, S. 103; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 63.

Die Gleichberechtigung von Männern und Frauen mit Behinderungen umfasst demnach – analog zur Garantie der Geschlechtergleichheit in Art. 8 Abs. 3 BV – neben der *rechtlichen* auch die *tatsächliche* Gleichstellung⁸⁵¹.

Art. 6 UNO-BRK enthält eine unmittelbare⁸⁵² Verpflichtung der Vertragsstaaten – über die bloße Nicht-Diskriminierung hinaus – positive Massnahmen zu ergreifen, um zur Entfaltung, Förderung und zur Stärkung der Autonomie von Frauen und Mädchen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen beizutragen⁸⁵³; zudem sind sie verpflichtet, ihre Interessen bei allen politischen Entscheiden und Handlungen systematisch zu berücksichtigen⁸⁵⁴. Dies betrifft nicht lediglich Bereiche wie Bildung oder Arbeit und Beschäftigung, sondern auch etwa Gesundheit, politische Partizipation oder Freizeit und Sport⁸⁵⁵.

*Der BRK-Ausschuss erkennt einen Mangel an Massnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichheit in den Gesetzgebungen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und zur Förderung der Rechte von Mädchen und Frauen mit Behinderungen in Gesetzgebungen zur Gleichstellung der Geschlechter in der Schweiz. Er bedauert den weitgehend fehlenden Einbezug von Mädchen und Frauen mit Behinderungen in politischen und insbesondere Gesetzgebungsprozessen sowie der internationalen Zusammenarbeit. Er empfiehlt der Schweiz, unter Verweis auf seinen General Comment No. 3, die Anliegen von Mädchen und Frauen mit Behinderungen in allen Politiken und Gesetzgebungen zu berücksichtigen und diese intensiv einzubeziehen*⁸⁵⁶.

Um diesen Verpflichtungen nachkommen zu können, sind vertiefte Kenntnisse über die konkreten Problemstellungen und Bedürfnisse von Mädchen und Frauen mit Be-

⁸⁵¹ ARDUIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 3, S. 103; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 3, S. 133.

⁸⁵² DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 6, S. 190.

⁸⁵³ CRPD, General Comment No. 3, Rz. 7, 12; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 6, S. 190f.; MYKITIUK/CHADHA, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 6, S. 187f.

⁸⁵⁴ CRPD, General Comment No. 3, Rz. 27.

⁸⁵⁵ CRPD, General Comment No. 3, Rz. 21.

⁸⁵⁶ Concluding Observations Switzerland, Rz. 13-14.

hinderungen erforderlich. Deshalb werden die Vertragsstaaten verpflichtet, die Forschung über die tatsächliche Situation von Frauen und Mädchen mit Behinderungen zu fördern, entsprechende Daten zu erheben und zu analysieren. Nach Ansicht des BRK-Ausschusses sind auch Organisationen, Vereine und Netzwerke zu unterstützen und zu fördern⁸⁵⁷ und die internationale Zusammenarbeit zu intensivieren⁸⁵⁸.

*Eine direkte Diskriminierung von Mädchen und Frauen mit psychosozialen oder intellektuellen Behinderungen kann etwa in der Nichtberücksichtigung ihrer Aussagen in einem Verfahren über sexuelle Gewalt liegen. Auch die assoziierte Schlechterbehandlung der Mutter eines behinderten Kindes in der Arbeitswelt stellt eine Schlechterbehandlung dar*⁸⁵⁹.

Die Bundesverfassung enthält keine besondere Bestimmung über Frauen und Mädchen mit Behinderungen. Art. 8 Abs. 3 BV garantiert die Gleichberechtigung von Mann und Frau und beauftragt den Gesetzgeber, vor allem in den Bereichen Familie, Ausbildung und Arbeit zu handeln, was er mit Erlass des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GlG) getan hat. Das GlG enthält keine besondere Bestimmung über Frauen mit Behinderungen.

Art. 5 Abs. 1 BehiG hält fest, dass den besonderen Bedürfnissen von Frauen mit Behinderungen Rechnung zu tragen ist. Art. 5 BehiG bringt somit den Willen zum Ausdruck, doppelte Diskriminierungen zu beseitigen⁸⁶⁰. Entsprechende Probleme stellen sich bei Frauen mit Behinderungen etwa bei der Berufsbildung (Ausrichtung auf typische Frauenberufe), den Leistungen der Sozialversicherungen (berufliche Wiedereingliederung von Frauen mit Behinderungen, die keine Erwerbstätigkeit ausüben) sowie in den Bereichen Schulbildung, Ausbildung und Arbeit, Gesundheit und sozialer Schutz⁸⁶¹.

⁸⁵⁷ Siehe zu den Partizipationsrechten von Frauen mit Behinderungen und ihren Organisationen gemäss Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK CRPD, General Comment No. 7, Rz. 73.

⁸⁵⁸ CRPD, General Comment No. 3, Rz. 63f.

⁸⁵⁹ EuGH Urteil vom 17.07.2008 – Rs. C-303/06 (Coleman).

⁸⁶⁰ Es mangelt jedoch an der praktischen Umsetzung dieser Bestimmung in der Praxis, siehe Aktualisierter Schattenbericht, S. 23f.

⁸⁶¹ Bericht Bundesrat, S. 40; Botschaft BehiG, S. 1780; Initialstaatenbericht, Rz. 195.

(3) Kinder mit Behinderungen

Neben lit. r der Präambel sowie Art. 3 und 7 UNO-BRK⁸⁶² verankert auch die Bundesverfassung einen besonderen Schutz von Kindern und Jugendlichen ausdrücklich in Art. 11 BV, jedoch ohne Bezug auf Behinderungen. In Verbindung mit dem Verbot nach Art. 8 Abs. 2 BV, wegen einer Behinderung zu diskriminieren, trägt auch die Bundesverfassung der besonderen Verletzlichkeit von Kindern mit Behinderungen mit einem erhöhten verfassungsrechtlichen Schutz Rechnung.

Die Vertragsstaaten müssen gemäss Art. 7 UNO-BRK alle erforderlichen Massnahmen treffen, um zu ermöglichen, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern (nach Massgabe des Kindeswohls⁸⁶³) ihre Rechte und Freiheiten ausüben können. Dazu gehören die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen⁸⁶⁴ sowie jene positiven Massnahmen, welche zur Verwirklichung der Konventionsrechte nötig sind, exemplarisch etwa die Erhebung von präzisen statistischen Daten über die Situation von Kindern mit Behinderungen, die Einrichtung eines Systems der Früherkennung von Behinderungen, die Unterstützung der betroffenen Familien, die Sicherstellung der Behandlung und Rehabilitation zur Entfaltung des Potentials eines Kindes, die Einrichtung von Rechtsbehelfen sowie die Bewusstseinsbildung und die Bekämpfung von Stigmatisierungen und Vorurteilen⁸⁶⁵.

⁸⁶² Die Konvention weist in zahlreichen weiteren Artikeln auf die besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern mit Behinderungen hin: Art. 4 Abs. 3 (Einbezug von Kindern mit Behinderungen), Art. 6 (Mädchen mit Behinderungen), Art. 8 Abs. 2 lit. b (Bewusstseinsbildung im Bildungssystem), Art. 16 Abs. 5 (Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch), Art. 18 Abs. 2 (Recht auf Namen, Staatsangehörigkeit und Betreuung durch die Eltern), Art. 23 (Achtung der Familie), Art. 24 Abs. 2 (Bildung), Art. 25 lit. b (Gesundheit), Art. 30 Abs. 5 lit. d (Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport).

⁸⁶³ So ausdrücklich Art. 7 Abs. 2 UNO-BRK. Das Kindeswohl im Sinne der Konvention enthält drei Dimensionen: (1) Auf einer individuellen Ebene die Verpflichtung, bei jedem Entscheid im konkreten Einzelfall das Kindeswohl zu berücksichtigen; (2) die Verpflichtung zur Erarbeitung von Gesetzen, Strategien und Richtlinien zur Verwirklichung des Kindeswohls; (3) die staatliche Verpflichtung, durch Gesetze die unmittelbare Geltung des Prinzips des Kindeswohls auch für Private sicherzustellen, BANTEKAS, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 7, S. 221f. Siehe zur Kritik am unscharfen Begriff des Kindeswohls in Art. 7 Abs. 2 UNO-BRK BRODERICK, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 7, S. 204-207.

⁸⁶⁴ BRODERICK, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 7, S. 202.

⁸⁶⁵ BANTEKAS, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 7, S. 207-210; BRODERICK, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 7, S. 201-203.

Der BRK-Ausschuss weist in seinen Abschliessenden Bemerkungen zur Schweiz auf die Mehrfachdiskriminierungen hin, denen Kinder mit Behinderungen ausgesetzt sind. Er kritisiert Verständnis und Anwendung des Prinzips des „Kindeswohls“ im Schweizer Recht, welche nicht den Grundsätzen und Prinzipien der Konvention entsprechen und die unzureichenden Massnahmen, um die Berücksichtigung der Meinung von Kindern mit Behinderungen in allen sie betreffenden Entscheiden sicherzustellen. Zudem weist der Ausschuss auf bestehende Mängel im Rechtsschutz im Falle einer Diskriminierung von Kindern mit Behinderungen hin.

Der BRK-Ausschuss empfiehlt der Schweiz, den Grundsatz des Kindeswohls an einem menschenrechtlichen Verständnis auszurichten und Richtlinien zu dessen Anwendung aufzustellen, den grundrechtlichen Schutz vor Mehrfachdiskriminierungen in Gesetzgebung und Praxis und die Inklusion von Kindern mit Behinderungen in allen Lebens- und Sachbereichen sicherzustellen und die Rechtsdurchsetzung zu verbessern. Schliesslich legt der Ausschuss der Schweiz nahe, Mechanismen aufzustellen, welche die sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen berücksichtigen und sicherzustellen, dass diese ihren Willen in allen sie betreffenden Angelegenheiten frei äussern können, nötigenfalls mit der nötigen Assistenz, und dass dieser Wille entsprechend Alter und Reife angemessen berücksichtigt wird⁸⁶⁶.

Bei Kindern mit Behinderungen muss das primäre Ziel darin bestehen, ihre Inklusion in die Gesellschaft und in den Schulalltag zu begünstigen und ihre Autonomie zu fördern. Die Konvention steht der Institutionalisierung generell ablehnend gegenüber⁸⁶⁷; diese erscheint bei Kindern mit Behinderungen nur als ultima ratio in Ausnahmefällen und kurzfristig zulässig⁸⁶⁸. Die Vertragsstaaten haben alle notwendigen Massnahmen zu treffen und Kindern mit Behinderungen und ihren Familien die nötige Unterstützung zu gewähren, um den Verbleib zu Hause zu ermöglichen⁸⁶⁹. Das Recht, von den Eltern

⁸⁶⁶ Concluding Observations Switzerland, Rz. 15-16.

⁸⁶⁷ Siehe zur De-Institutionalisierung unten S. 311f.

⁸⁶⁸ BANTEKAS, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 7, S. 215f., 221.

⁸⁶⁹ BANTEKAS, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 7, S. 215f., 221.

zu Hause statt in einer Institution betreut zu werden, ist auch Teil des Rechts auf Familienleben (Art. 23 UNO-BRK, Art. 13 BV, Art. 8 EMRK).

Der BRK-Ausschuss bemängelt die immer noch verbreitete Platzierung von Kindern mit Behinderungen in Institutionen oder in psychiatrischen Einrichtungen und die unzureichenden Unterstützungsmassnahmen sowohl für Familien mit Kindern mit Behinderungen als auch für Eltern mit Behinderungen, um Institutionalisierungen zu verhindern. Er fordert die Schweiz auf, Vorkehrungen zur Verhinderung von Fremdplatzierungen von Kindern zu treffen und die Unterstützung von Familien mit Kindern und Eltern mit Behinderungen auszubauen⁸⁷⁰.

Die Vertragsstaaten haben zudem gemäss Art. 7 Abs. 3 UNO-BRK sicherzustellen, dass Kinder mit Behinderungen das Recht haben, ihre Meinung in allen sie betreffenden Angelegenheiten zu äussern, und müssen dazu gegebenenfalls die behinderungsrechte und altersgemässe Hilfe bereitstellen. Dies umfasst die Pflicht, Kindern mit Behinderungen angemessene Unterstützung zukommen zu lassen, damit sie ihre Fähigkeiten entwickeln und sich an den sie betreffenden Entscheiden beteiligen können. Gegebenenfalls müssen dazu entsprechende Schulungen des verantwortlichen Personals durchgeführt werden, damit dieses über seine Pflicht, Kinder mit Behinderungen anzuhören, informiert ist und die Meinung des Kindes entsprechend berücksichtigt und gewürdigt wird⁸⁷¹. Dieses Recht steht allen Kindern mit Behinderungen zu⁸⁷². Es ist durch entsprechende Verfahrensvorkehrungen dafür zu sorgen, dass die Äusserungen in staatlichen Verfahren – entsprechend dem Alter und der Reife des Kindes – angemessen berücksichtigt werden⁸⁷³.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang auch das Recht auf Partizipation von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen und ihren Organisationen in sämtlichen staatlichen, sie betreffenden Gesetzgebungs- und Entscheidprozessen, welches in Art. 4

⁸⁷⁰ Concluding Observations Switzerland, Rz. 29 (b), 30 (b), 45-46.

⁸⁷¹ BRODERICK, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 7, S. 209.

⁸⁷² Dies im Gegensatz zu Art. 12 Abs. 1 Kinderrechtskonvention, welches nur dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zugesteht, siehe dazu BANTEKAS, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 7, S. 225; BRODERICK, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 7, S. 208.

⁸⁷³ BANTEKAS, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 7, S. 225.

Abs. 3 UNO-BRK ausdrücklich verankert ist und entsprechende staatliche Mechanismen voraussetzt⁸⁷⁴. Der Bundesrat hält in diesem Sinne fest, das Mainstreaming⁸⁷⁵ von Anliegen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in allen Bereichen der Kinder- und Jugendpolitik sei zu verbessern⁸⁷⁶.

(4) Menschen mit Behinderungen in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren

Kantone und Gemeinden sorgen für Unterbringung, Betreuung und Sozialhilfe im Falle von erweiterten Asylverfahren. Die allgemeinen Problematiken der asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren⁸⁷⁷ wirken sich auf Menschen mit Behinderungen verschärft aus; diese sehen sich regelmässig mit besonderen Hürden konfrontiert⁸⁷⁸. Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot verpflichten die staatlichen Behörden, zugunsten von Asylsuchenden, Flüchtlingen oder Migranten mit Behinderungen spezifische, gesetzlich verankerte Verfahren bereitzustellen, um die Zugänglichkeit in Empfangszentren oder anderen Unterbringungen zu garantieren⁸⁷⁹. So sind die Unterkünfte, die Information, Betreuung und die Verfahren entsprechend anzupassen und die dafür notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen bereitzustellen. Während des gesamten Verfahrens sind konkrete Massnahmen für die Gleichstellung zu treffen, insb. in Bezug auf die medizinische Versorgung und die Finanzierung angemessener Vorkehren⁸⁸⁰.

⁸⁷⁴ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 24-26 und 74f.; BANTEKAS, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 7, S. 226; BRODERICK, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 7, S. 202. Kinder können etwa durch Treffen und Seminare oder durch das Einreichen von Aufsätzen in staatliche Prozesse einbezogen werden.

⁸⁷⁵ Mainstreaming bedeutet in diesem Zusammenhang, die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen bei allen Entscheidungen auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen mit dem Ziel der Gleichstellung zu berücksichtigen.

⁸⁷⁶ Bericht Bundesrat, S. 39. Siehe zu den Problematiken und zur mangelhaften Umsetzung der Rechte von Kindern mit Behinderungen Aktualisierter Schattenbericht, S. 25ff.

⁸⁷⁷ Aktualisierter Schattenbericht, S. 37.

⁸⁷⁸ Siehe zu den besonderen Hürden, denen Menschen mit Behinderungen in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren ausgesetzt sind, Aktualisierter Schattenbericht, S. 37f.

⁸⁷⁹ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 73 (p); Aktualisierter Schattenbericht, S. 39.

⁸⁸⁰ Aktualisierter Schattenbericht, S. 39.

Der BRK-Ausschuss zeigt sich besorgt über die Situation von Menschen mit Behinderungen in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren in der Schweiz: So sind der Zugang zu spezialisierter medizinischer Versorgung, Infrastruktur, Einrichtungen, Kommunikationsmitteln und angemessenen Unterbringungsorten sowie die Zugänglichkeit des Verfahrens sicherzustellen. Zudem ist qualifiziertes Personal zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen auszubilden, um insbesondere unverhältnismässiger Gewaltanwendung durch Sicherheitspersonal vorzubeugen⁸⁸¹.

(5) Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen

Der Umgang mit Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen kann die damit betrauten Behördenstellen vor besondere Herausforderungen stellen; die dafür erforderlichen Kenntnisse sind oft nur bruchstückhaft vorhanden⁸⁸². Das BehiG bietet hier kaum eine Hilfestellung für die Behörden.

So stellt sich beispielsweise für die Justizbehörden die manchmal schwierig zu beantwortende Frage, wie die Aussage eines Zeugen mit einer geistigen Behinderung zu bewerten sei. Ohne vertiefte Kenntnisse der Materie können in solchen Situationen leicht Fehleinschätzungen vorgenommen und damit das Verbot der Diskriminierung verletzt werden.

Für Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen sind nebst dem allgemeinen Diskriminierungsverbot insbesondere folgende rechtliche Verpflichtungen der UNO-BRK relevant:

- Art. 12 UNO-BRK (Gleiche Anerkennung vor dem Recht): Das Schweizer Recht ist stark auf Vertretungshandlungen ausgerichtet, was vor dem Hintergrund der UNO-BRK problematisch ist⁸⁸³. Die Konvention erfordert eine Abkehr von

⁸⁸¹ Concluding Observations Switzerland, Rz. 38-39.

⁸⁸² Schattenbericht, S. 61. Siehe dazu auch Büro BASS, Versorgungssituation psychisch erkrankter Personen in der Schweiz, Studie erstellt im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit, Abteilung Gesundheitsstrategien, Sektion Nationale Gesundheitspolitik vom 21. Oktober 2016, abrufbar unter: https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2016/BAG_2016_VersorgungssituationPsychischErkrankterPersonen_Schlussbericht.pdf.

⁸⁸³ Der BRK-Ausschuss kritisiert die ausgeprägte Ausrichtung des Schweizer Rechts auf Vertretungshandlungen ausdrücklich und weist auf fehlende Massnahmen zur Umsetzung des Prinzips der unterstützten Entscheidungsfindung in der Schweiz hin. Er empfiehlt daher die Revision der

Vertretungsverhältnissen und eine Zuwendung hin zur unterstützten Entscheidungsfindung⁸⁸⁴. Insbesondere Menschen mit intellektuellen und psychosozialen Behinderungen sind in ihrer Würde ernst zu nehmen. In ihren eigenen Angelegenheiten darf nicht über sie entschieden werden, sondern ihnen ist soweit als möglich die Gelegenheit zu geben, ihren eigenen Willen zu formen und zum Ausdruck bringen zu können⁸⁸⁵. Diese Bestimmung betrifft primär das Bundesrecht; den Kantonen dürfte eher wenig Spielraum bleiben.

- Art. 14 UNO-BRK (Freiheit und Sicherheit der Person)⁸⁸⁶: Hier ist insbesondere die fürsorgerische Unterbringung problematisch. Die Schweiz verfügt im internationalen Vergleich über einen der höchsten Anteile an psychiatrischen Zwangseinweisungen⁸⁸⁷. Hier wären Alternativen zu entwickeln.
- Art. 19 UNO-BRK (Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gesellschaft)⁸⁸⁸: In der Schweiz lebt eine hohe Zahl von Personen in Institutionen mit eingeschränkten Selbstbestimmungs- und Teilhabemöglichkeiten. Der Bund hat, gemeinsam mit der SODK, ein Programm zur selbstbestimmten Lebensführung angestossen⁸⁸⁹. Hier sind auch die Kantone zur Entwicklung neuer Formen des Wohnens angesprochen.

entsprechenden Regelungen des Zivilgesetzbuchs und die Schaffung von Rahmenbedingungen zur unterstützten Entscheidungsfindung, Concluding Observations Switzerland, Rz. 25-26.

⁸⁸⁴ CRPD, General Comment No. 1, Rz. 25.

⁸⁸⁵ Siehe zur unterstützten Entscheidungsfindung ausführlicher unten S. 472ff.

⁸⁸⁶ Siehe zum Thema unten S. 492ff.

⁸⁸⁷ Diese Tatsache wird entsprechend vom BRK-Ausschuss kritisiert, Concluding Observations Switzerland, Rz. 29 (a). Dazu auch Aktualisierter Schattenbericht, S. 48f. und Schattenbericht, S. 65 mit Verweis auf die Studie von JÜRIG GASSMANN, Wirksamkeit des Rechtsschutzes bei psychiatrischen Zwangseinweisungen in der Schweiz, Gutachten erstellt im Auftrag des BAG, Winterthur 2011.

⁸⁸⁸ Siehe zum Thema unten S. 306ff.

⁸⁸⁹ Programm „Selbstbestimmtes Leben“ (2018-2021), Konzept des Eidgenössischen Departements des Innern EDI vom 22. Juni 2018, abrufbar unter: <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Konzept%20Programm%20Selbstbestimmtes%20Leben.pdf.download.pdf/Programm%20Selbstbestimmtes%20Leben.pdf>.

b. Art. 8 Abs. 2 BV

i. Diskriminierungsverbot

Bundesverfassungsrechtliche Grundlagen des Behindertengleichstellungsrechts sind Art. 8 Abs. 2 und 4 BV. Demnach geniessen Menschen Schutz vor einer Diskriminierung „wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung“. Diese Bestimmung richtet sich an Bund, Kantone und Gemeinden; diese sind je in ihrem kompetenzrechtlichen Zuständigkeitsbereich aufgefordert, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen zu ergreifen. Gegen gesellschaftlichen Ausschluss, Herabwürdigung und Stigmatisierung geschützt sind Menschen mit allen Formen von Behinderungen. Jede Art von Behinderung erfordert dabei eine gesonderte Analyse der typischen Gefährdungslagen bei der konkreten Ausgestaltung des Diskriminierungsverbots⁸⁹⁰.

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen werden durch die Bestimmungen der UNO-BRK ergänzt und konkretisiert: Der materielle Gehalt des behinderungsspezifischen Diskriminierungsverbots orientiert sich dabei in erster Linie an Art. 2 UNO-BRK (Begriffsbestimmungen) und Art. 5 UNO-BRK (Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung)⁸⁹¹.

In der Anwendung erfordert das Diskriminierungsverbot nach schweizerischer Lehre und Rechtsprechung eine „besonders qualifizierte Rechtfertigung“ in der Begründung von Differenzierungen aus Gründen, welche für die Betroffenen Ursache einer behinderungsbedingten Beeinträchtigung darstellen⁸⁹². Die Anknüpfung an das in Art. 8 Abs. 2 BV verankerte sensible Merkmal der Behinderung begründet mithin die Vermutung einer Diskriminierung⁸⁹³. Das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot gewährleistet Menschen mit Behinderungen einen besonders intensiven Schutz vor Schlechterbehandlung wegen ihrer Behinderung. Der Kern des Diskriminierungsverbots fliesst dabei aus der Garantie der Menschenwürde nach Art. 7 BV: im Zentrum steht

⁸⁹⁰ SCHEFER/HESS-KLEIN, Gleichstellung, S. 391.

⁸⁹¹ Das Bundesgericht erachtet zur Tragweite von Art. 5 UNO-BRK, dass das konventionsrechtliche Diskriminierungsverbot keine umfangreicheren Verpflichtungen als Art. 8 Abs. 2 BV enthält, BGer Urteil 8C_390/2019, E6.3.2.

⁸⁹² BGE 140 I 201 E6.4.2 S. 209; 138 I 205 E5.4 S. 213.

⁸⁹³ Zum Ganzen WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 87, S. 207 m.w.H.

daher das Verbot der Stereotypisierung⁸⁹⁴. Nach diesem Konzept kann eine Behinderung Anlass für eine Differenzierung geben, sofern die strenge Begründungspflicht durch qualifizierte sachliche Gründe erfüllt ist.

Die Diskriminierungsverbote – auch jenes wegen einer Behinderung – schützen nicht nur gegen direkte Diskriminierungen, also solche, bei denen die Schlechterbehandlung eines Menschen ausdrücklich auf seiner Behinderung gründet, sondern auch gegen indirekte Diskriminierungen, bei welchen Menschen mit Behinderungen von einer nicht ausdrücklich sie betreffenden Bestimmung oder Entscheidung im Ergebnis substantiell überproportional oder besonders intensiv betroffen werden⁸⁹⁵.

ii. Schutz- und Fördermassnahmen

Von zentraler Bedeutung ist im Bereich des Diskriminierungsschutzes von Menschen mit Behinderungen aber gerade die *mangelnde* Differenzierung im Hinblick auf behinderungsbedingte Nachteile. Sowohl die UNO-BRK als auch die BV betonen die Pflicht des Staates, darauf hinzuwirken, dass behinderungsbedingte Nachteile etwa bezüglich des Zugangs zu Gebäuden, Anlagen und Leistungen sowie der Teilhabe an der Gesellschaft ausgeglichen werden⁸⁹⁶. In diesem Zusammenhang ist der Staat im Sinne einer grundrechtlichen Schutzpflicht angehalten, „diskriminierende Strukturen“ innerhalb der Gesellschaft aufzulösen bzw. auf „Abläufe und Mechanismen einzuwirken, die bestehende Herabwürdigungen von Personen oder Personengruppen verfestigen“⁸⁹⁷.

Analog zur UNO-BRK⁸⁹⁸ enthält Art. 8 Abs. 2 BV eine Pflicht zur Ergreifung positiver Schutz- und Fördermassnahmen. Von entscheidender Bedeutung für deren Umsetzung

⁸⁹⁴ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 21.

⁸⁹⁵ Siehe dazu SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 22ff.

⁸⁹⁶ In zahlreichen Lebensbereichen ist die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nicht gewährleistet, siehe die von pro infirmis in Auftrag gegebene Studie Teilhabe von Menschen mit einer Beeinträchtigung (TeMB-Studie), Eine qualitative Rekonstruktion über verschiedene Teilhabebereiche und Beeinträchtigungsformen hinweg, Luzern/Zürich 2017, abrufbar unter: https://www.hfh.ch/sites/default/files/old/documents/Dokumente_FE/B.29_TemB_Bericht.pdf.

⁸⁹⁷ WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 94, S. 210f.

⁸⁹⁸ Siehe zur Verpflichtung zur Ergreifung von positiven Massnahmen im Rahmen von Art. 5 UNO-BRK CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 170-173.

ist das in Art. 8 Abs. 4 BV verankerte Gebot, gesetzgeberische Massnahmen zur Beseitigung von behinderungsbedingten Nachteilen vorzusehen.

Aus dem Diskriminierungsverbot fliesst damit die verfassungsrechtliche Pflicht, in Rechtsetzung und Rechtsanwendung Menschen mit Behinderungen mittels Fördermassnahmen soweit besser zu stellen, als es erforderlich ist, um ihre Diskriminierung zu verhindern. Diese Pflicht besteht insbesondere dort, wo staatliche Infrastrukturen oder Dienstleistungen betroffen sind und eine grundrechtliche Pflicht und ein entsprechender justiziabler Anspruch des Einzelnen auf kompensatorische Massnahmen vorhanden sind⁸⁹⁹. Dabei ist eine Fördermassnahme nur zulässig, wenn sie eine gesetzliche Grundlage hat und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entspricht, zudem einen engen Konnex zur Benachteiligung aufweist und ein wirksames Gegengewicht dazu schafft und Dritte in zumutbarer Weise benachteiligt⁹⁰⁰.

c. Kantonsverfassungen

Den Kantonen steht es frei, in ihren Kantonsverfassungen gleichlautende oder weitergehende Bestimmungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen zu statuieren, als sie die Bundesverfassung und das übrige Bundesrecht vorsehen. Verschiedene Kantone haben in Form spezifischer Diskriminierungsverbote, Grundrechts- und Sozialzielen sowie spezifischen Verfassungsbestimmungen zu behindertengleichstellungsrechtlichen Themen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht⁹⁰¹.

i. Spezifische Diskriminierungsverbote

Zahlreiche Kantonsverfassungen enthalten spezifische Diskriminierungsverbote zugunsten von Menschen mit Behinderungen:

⁸⁹⁹ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 25.

⁹⁰⁰ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 29f.

⁹⁰¹ Die Kantonsverfassungen der Kantone AI, LU, NW, OW, SO, SZ, UR, VS, ZG enthalten demgegenüber keine ausdrücklichen Bestimmungen zugunsten Menschen mit Behinderungen.

§ 8 Abs. 2 KV BS, Art. 9 Abs. 3 KV FR, Art. 15 Abs. 2 KV GE, Art. 8 Abs. 1 KV NE, Art. 11 Abs. 3 KV SH, Art. 7 Abs. 1 KV TI (Verbot der Diskriminierung aufgrund des Gesundheitszustandes [„stato di salute“]), Art. 10 Abs. 2 KV VD, Art. 11 Abs. 2 KV ZH.

ii. **Aufträge zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen**

Zwei Kantonsverfassungen enthalten ausdrückliche grundrechtliche Aufträge zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen:

Die Freiburger Kantonsverfassung bestimmt in Art. 9 Abs. 3 KV FR, dass Staat und Gemeinden Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen und zur Förderung ihrer Unabhängigkeit sowie ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration vorsehen müssen⁹⁰².

Die Schaffhauser Kantonsverfassung enthält in Art. 11 Abs. 3 KV SH den Auftrag an Kanton und Gemeinden, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vorzusehen.

iii. **Grundrechts- und Sozialziele sowie Integrationsartikel**

Verschiedene Kantonsverfassungen kennen Grundrechts- oder Sozialziele oder Integrationsartikel, in denen Menschen mit Behinderungen ausdrücklich erwähnt werden:

Art. 42d KV AR sowie § 105 KV BL verpflichten Kanton und Gemeinden, die schulische, berufliche und soziale Eingliederung der Behinderten in Zusammenarbeit mit privaten Organisationen zu fördern.

Art. 30 lit. g KV BE verpflichtet Kanton und Gemeinden zur Pflege und Unterstützung von Menschen mit Behinderungen.

Die baselstädtische Kantonsverfassung enthält in § 14 Abs. 1 lit. a KV BS die Bestimmung, wonach sich Kanton und Gemeinden „über die einklagbaren Grundrechte hinaus zum Ziel“ setzen, dass „die Anliegen von Mädchen und Knaben

⁹⁰² Gestützt auf diese Rechtsgrundlage wurde das Gesetz über Menschen mit Behinderungen (BehG) vom 12. Oktober 2017 (SGF 10.4) erlassen.

sowie jugendlichen, betagten und behinderten Frauen und Männern berücksichtigt werden“. Dies bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen auch ausserhalb der Grundrechtsdiskussion um Diskriminierung und Nachteilsausgleich einen spezifischen, in rechtlicher Hinsicht allerdings niederschweligen Schutz geniessen.

Gemäss Art. 63 KV FR schenken Staat und Gemeinden verletzlichen oder abhängigen Personen besondere Aufmerksamkeit und sind dazu aufgerufen, ihre ausgewogene Entwicklung zu unterstützen und ihre soziale Integration zu fördern.

Art. 209 Abs. 1 KV GE verpflichtet den Staat zur wirtschaftlichen und sozialen Integration von Menschen mit Behinderungen. In den Sozialzielen von Art. 149 KV GE sind Menschen mit Behinderungen in Abs. 1 lit. b erwähnt, wonach sie die notwendige Hilfe erhalten müssen, wenn sie in Not sind.

Art. 86 KV GR beauftragt Kanton und Gemeinden für ausreichende Betreuung, Unterstützung und Eingliederung von hilfsbedürftigen Menschen zu sorgen, die soziale und berufliche Eingliederung von Menschen, die wegen einer Behinderung, einer Krankheit oder aus anderen Gründen benachteiligt sind, zu fördern, sich im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren dafür einzusetzen, dass Behinderungen angemessen berücksichtigt werden und im Rahmen ihrer Möglichkeiten für behindertengerechten Zugang zu öffentlichen Bauten und Anlagen zu sorgen.

Gemäss Art. 19 KV JU fördert der Staat die wirtschaftliche und soziale Eingliederung von Menschen mit Behinderungen.

Art. 34 Abs. 1 lit. d KV NE verankert die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen als Sozialziel und gemäss Art. 36 KV NE ergreifen Staat und Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und in Ergänzung zur Initiative und Verantwortung der übrigen Gemeinwesen und der Privatpersonen Massnahmen, um die Nachteile, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind, auszugleichen und deren wirtschaftliche und soziale Integration zu fördern.

Gemäss Art. 12 KV SG setzt sich der Staat in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative die soziale Sicherung der Bevölkerung, nament-

lich von Menschen mit Behinderungen, sowie gemäss Art. 14 KV SG die soziale Integration, zum Ziel⁹⁰³.

Gemäss § 69 KV TG fördern Kanton und Gemeinden die Eingliederung u.a. von Menschen mit Behinderungen.

Die Sozialziele des Art. 14 KV TI verpflichten den Kanton dazu, dass jede Person, die u.a. wegen einer Behinderung der Hilfe bedarf, die notwendige Pflege und ausreichende Unterstützung erhält.

Nach Art. 61 KV VD berücksichtigen der Staat und die Gemeinden die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen und ihrer Familien und ergreifen Massnahmen, um ihre Selbständigkeit, die soziale, schulische und berufliche Integration, die Beteiligung am gesellschaftlichen Leben sowie die Entfaltung im Familienumfeld zu gewährleisten.

iv. Zugänglichkeit

Verschiedene Kantonsverfassungen enthalten Ansprüche auf Zugänglichkeit in den Bereichen „Bauten, Anlagen und Einrichtungen“ sowie „öffentliche Dienstleistungen“:

§ 8 Abs. 3 KV BS hält fest, dass Behinderten der Zugang zu Bauten und Anlagen sowie die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, soweit wirtschaftlich zumutbar, zu gewährleisten ist. Der Gesetzgeber konkretisiert dabei die wirtschaftliche Zumutbarkeit der Massnahmen.

Art. 16 Abs. 1 KV GE garantiert den Zugang zu Bauten und Anlagen sowie öffentlichen Dienstleistungen für alle Menschen mit Behinderungen („L'accès des personnes handicapées aux bâtiments, installations et équipements, ainsi qu'aux prestations destinées au public, est garanti“). Konkretisierend hält Art. 209 Abs. 2 KV GE fest, dass bei Neubauten die Wohnungen und Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen zugänglich gemacht werden und an ihre Bedürfnisse ange-

⁹⁰³ Gestützt auf diese Rechtsgrundlage wurde das Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderungen vom 7. August 2012 (sGS 381.4) erlassen.

passt werden können. Bei Erneuerungen werden ihre Bedürfnisse angemessen berücksichtigt.

Art. 11 Abs. 4 KV ZH gibt Menschen mit Behinderungen den Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Leistungen. Entsprechende Massnahmen müssen wirtschaftlich zumutbar sein. Abs. 5 statuiert zudem ausdrücklich die Zulässigkeit von Fördermassnahmen zugunsten von benachteiligten Menschen mit Behinderungen, um die tatsächliche Gleichstellung zu erreichen.

Gemäss Art. 24 Abs. 1 KV GL ist im Bereich des Bauwesens den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen angemessen Rechnung zu tragen.

v. Themenspezifische Bestimmungen

Daneben enthalten diverse Kantonsverfassungen themenspezifische Bestimmungen, welche Menschen mit Behinderungen betreffen. Auf diese spezifischen Normen wird im Einzelnen weiter unten im Rahmen der Handlungsfelder für die kantonale Gesetzgebung eingegangen.

(1) Sprache und Informationen

Art. 16 Abs. 2 KV GE verleiht Menschen mit Behinderungen einen Anspruch darauf, in ihrem Verhältnis zum Staat Informationen zu erhalten und in einer ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten entsprechenden Form zu kommunizieren. In Art. 16 Abs. 3 KV GE wird die Gebärdensprache anerkannt.

Art. 12 KV ZH hält fest, dass die Sprachenfreiheit auch die Gebärdensprache umfasst.

(2) Bildung

Nach § 95 Abs. 4 KV BL fördern Kanton und Gemeinden die Integration von Kindern mit Behinderungen in die Gesellschaft durch eine der Behinderung angepasste Schulbildung.

Die Schulträger sorgen gemäss § 100 Abs. 1 KV BL und Art. 349 Abs. 3 KV AG bei Kindern, die u.a. wegen einer Behinderung benachteiligt sind, für ausgleichende Massnahmen. Eine analoge Bestimmung enthält Art. 3 lit. b KV SG, welche den

Anspruch von Schulpflichtigen auf Unterstützung verankert, wenn sie beim Schulbesuch u.a. wegen einer Behinderung benachteiligt sind.

Art. 39 Abs. 1 KV GL hält den Anspruch von Kindern mit einer geistigen und körperlichen Behinderung auf eine unentgeltliche angemessene Erziehung und Ausbildung fest.

Gemäss Art. 89 Abs. 2 KV GR sorgen Kanton und Gemeinden dafür, dass Kinder und Jugendliche einen ihren Fähigkeiten entsprechenden Grundschulunterricht erhalten mit dem Ziel, ihre Eingliederung in die Gesellschaft durch ein angemessenes Bildungsangebot zu erreichen.

Gemäss Art. 36 KV JU unterhält der Staat Sondereinrichtungen, in denen Menschen mit Behinderungen eine ihnen angemessene Ausbildung erhalten.

Gemäss Art. 14 KV ZH umfasst das Recht auf Bildung auch den gleichberechtigten Zugang zu den Bildungseinrichtungen.

(3) Gesundheitswesen

Nach Art. 39 Abs. 2 KV GE hat jede Person Anspruch auf die persönliche Pflege und Unterstützung, die sie wegen ihrer Gesundheit, ihres Alters oder einer Behinderung benötigt.

Art. 25 Abs. 2 KV JU verpflichtet den Staat, die Gesundheitsvorsorge und die Berufe, die der Pflege von Kranken und Behinderten dienen, zu fördern.

Nach § 69 KV TG führen oder fördern Kanton und Gemeinden Einrichtungen zur Pflege u.a. von Behinderten und fördern ihre Eingliederung.

Gemäss Art. 65 Abs. 2 KV VD müssen der Staat und die Gemeinden sicherstellen, dass sozial-medizinische Pflegeeinrichtungen für Betagte und für Behinderte vorhanden sind, die den Erwartungen und Bedürfnissen dieser Menschen angemessen Rechnung tragen; darüber hinaus müssen gemäss Abs. 3 der Staat und die Gemeinden schwachen, abhängigen, behinderten und betagten Personen besondere Aufmerksamkeit schenken.

3. SELBSTBESTIMMTES LEBEN UND WOHNEN

Art. 19 UNO-BRK verankert das Recht von Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten und selbstbestimmt in der Gesellschaft zu leben. Konkret umfasst dieser Anspruch die freie Wahl des Aufenthaltsorts und der Wohnform, den Zugang zu behindertenspezifischen Unterstützungsdiensten zuhause und in Einrichtungen, einschliesslich persönlicher Assistenz, sowie den Zugang zu den für die Allgemeinheit bestimmten Leistungen und Einrichtungen⁹⁰⁴. Ebenso zählt dazu das Recht, über sämtliche Aspekte des eigenen Lebens selbst zu bestimmen, etwa über den Lebensstil⁹⁰⁵. Zentral ist, dass Menschen mit Behinderungen nicht gesondert von der übrigen Gesellschaft oder gar isoliert wohnen.

Die grosse Bedeutung des Rechts auf selbstbestimmte Lebensführung kommt darin zum Ausdruck, dass der Lebens- und Sachbereich „Wohnen und selbstbestimmtes Leben“ sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene als ein Schwerpunktthema der Behindertenpolitik anerkannt ist. Ziel ist es, ein grundlegendes konzeptionelles Umdenken anzustossen; dafür werden zahlreiche Massnahmen und Projekte durchgeführt, die auf eine grundlegende Umgestaltung der institutionellen Angebote ausgerichtet sind⁹⁰⁶. Der Bundesrat hat entsprechend in seinem jüngsten Bericht zur Behindertenpolitik folgende Handlungsfelder im Bereich des selbstbestimmten Lebens identifiziert und hervorgehoben⁹⁰⁷: Freie Wahl des Wohnorts und der Wohnform; Selbstbestimmung bei der Wahl der Tagesstruktur; Flexibilisierung und Individualisierung von spezifischen Unterstützungsangeboten (inkl. Assistenz); Öffnung von allgemeinen Leistungen und Einrichtungen; Mitbestimmung / Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen bei Entscheidungen von Behörden und Institutionen und Entscheidungen, welche sie

⁹⁰⁴ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 16 (d); TRENK-HINTERBERGER, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN- BRK, S. 207, Rz. 5; Bericht Bundesrat, S. 32.

⁹⁰⁵ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 24.

⁹⁰⁶ Zwar hat sich das Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen in den letzten Jahren weiterentwickelt, ist vielfältiger, flexibler und durchlässiger geworden. Es besteht insbesondere bei der Förderung von ambulanten Dienstleistungen für das Wohnen zu Hause und bei der Weiterentwicklung von betreuten und begleiteten Wohnformen Handlungsbedarf, siehe Bestandaufnahme Wohnangebot, S. IV.

⁹⁰⁷ Bericht Bundesrat, S. 53.

betreffen (inkl. Kindes- und Erwachsenenschutz). Der Nationale Dialog Sozialpolitik Schweiz NDS⁹⁰⁸ hat im Anschluss daran diese Handlungsfelder im Mehrjahresprogramm „Selbstbestimmtes Leben“ konkretisiert⁹⁰⁹.

a. Rechtliche Verpflichtungen

i. UNO-BRK

(1) Bedeutung

Art. 19 UNO-BRK bildet einen Kernbereich der Konvention, in welchem der Grundsatz festgehalten ist, dass Menschen mit Behinderungen wie jedes andere Mitglied der Gesellschaft das Recht auf ein unabhängiges und selbstbestimmtes Leben und die Einbeziehung in die Gemeinschaft haben. Dieser Anspruch ist elementarer Ausdruck der Würde jedes Menschen⁹¹⁰. Entsprechend kommt er in rechtsgleicher Weise auch Menschen mit Behinderungen zu. Das soziale Verständnis von Behinderung, wonach diese aus einer Wechselwirkung von individueller Beeinträchtigung und gesellschaftlichen Schranken entsteht⁹¹¹, verdeutlicht die Bedeutung jener Massnahmen, die auf die Gewährleistung eines eigenständigen und selbstbestimmten Lebens zielen. Angesichts der hervorragenden Bedeutung der konkreten Wohnsituation für die Entwicklung der Persönlichkeit wird deutlich, dass die aus Art. 19 UNO-BRK fliessenden Verpflichtungen Grundvoraussetzung für die Umsetzung der Konvention insgesamt sind⁹¹².

Insbesondere die statistisch signifikante Zunahme des Anteils von Menschen mit Behinderungen mit fortschreitendem Alter illustriert die grosse Bedeutung der Möglichkeit, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Grund entsprechender Einschränkungen ist dabei nicht das Alter, sondern die im konkreten Einzelfall vorliegende Behinderung.

⁹⁰⁸ Siehe zum NDS und zur Koordination Bund-Kantone weiter unten S. 511ff.

⁹⁰⁹ Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 7ff. Siehe dazu die Zwischenbilanz mit Entwicklungen und Herausforderungen sowie Empfehlungen im Zwischenbericht AG BePo, S. 3ff.

⁹¹⁰ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 2.

⁹¹¹ PALMISANO, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 19, S. 354. Siehe zum sozialen Modell der Behinderung oben S. 278ff.

⁹¹² CRPD, General Comment No. 5, Rz. 6; FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 530.

Das Thema „Wohnen im Alter“ ist entsprechend lediglich einer der vielen Aspekte des selbstbestimmten und unabhängigen Lebens von Menschen mit Behinderungen.

Art. 14 UNO-BRK formuliert im Anschluss an Art. 9 UNO-Pakt II spezifische Garantien beim Freiheitsentzug⁹¹³. Auch diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit der Garantie eines selbstbestimmten Lebens von elementarer Bedeutung, da Menschen mit Behinderungen oftmals ohne oder gegen ihren Willen untergebracht werden.

(2) Schutzdimension

Art. 19 UNO-BRK enthält sowohl Aspekte der klassischen Grundrechte wie auch der sozialen und kulturellen Rechte und ist ein Anschauungsbeispiel für die Interaktion, Interdependenz und Unteilbarkeit der Menschenrechte⁹¹⁴. Diese Charakteristika der Menschenrechte werden im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen besonders eindringlich illustriert, da die Barrieren, auf welche Menschen mit Behinderungen treffen, vielfältig und miteinander verknüpft sind, in zahlreichen Bereichen des täglichen Lebens auftreten und sowohl den Verzicht auf staatliche Eingriffe als auch aktiven staatlichen Schutz erfordern. Die Herausforderungen, die sich aus den Prinzipien von Art. 19 UNO-BRK für die Organisation von Hilfen im Alltag von Menschen mit Behinderungen ergeben, sind dabei sehr weitreichend.

(3) Persönlicher Schutzbereich

Der persönliche Schutzbereich von Art. 19 UNO-BRK erstreckt sich auf alle Menschen mit Behinderungen, unabhängig von der Art und der Schwere der Beeinträchtigung⁹¹⁵. Damit fallen sowohl Menschen mit einer körperlichen Behinderung, aber auch solche mit psychosozialer und intellektueller Behinderung unter den Schutz dieses Rechts.

(4) Zentraler Schutzgehalt

Art. 19 UNO-BRK garantiert allen Menschen mit Behinderungen die gleichberechtigten Wahlmöglichkeiten über ihr Leben in der Gesellschaft wie Menschen ohne Be-

⁹¹³ Siehe dazu unten S. 310f.

⁹¹⁴ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 7. Zum Verhältnis von Art. 19 UNO-BRK zu anderen Grundrechten der Konvention siehe CRPD, General Comment No. 5, Rz. 69-96; FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 542f.

⁹¹⁵ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 20f.

hinderungen⁹¹⁶ und verpflichtet den Staat, „wirksame und geeignete Massnahmen zu treffen“, um dieses Recht zu verwirklichen und ihre Einbeziehung in die Gesellschaft zu erleichtern. Kern der Regelung ist die Garantie, selber darüber bestimmen zu können, mit wem und in welchem Umfeld der Betroffene lebt, d.h. die eigene Wohnform bestimmen zu können⁹¹⁷.

(5) Eingriffsverbot

Dem Staat ist es untersagt, Menschen mit Behinderungen zu verpflichten, in besonderen Wohnformen zu leben. Dies gilt auch dann, wenn der Staat die Kosten für die Unterbringung übernimmt⁹¹⁸. Kein zulässiger Grund für eine Verpflichtung zu einer besonderen Wohnform ist zudem, dass der Betroffene die Führung einer selbst gewählten Wohnform nicht allein bewältigen könnte⁹¹⁹.

Art. 19 UNO-BRK schützt auch Menschen mit Behinderungen, welche in einer Institution leben: Aus dieser Bestimmung fliessen Anforderungen an die Ausgestaltung des Lebens und Wohnens in Institutionen und an den Einbezug von Menschen mit Behinderungen bei deren Ausarbeitung⁹²⁰.

Die Kantone haben ihre Aufsichts- und Steuerungspflicht in Bezug auf Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderungen adäquat wahrzunehmen. Hierfür müssen UNO-BRK-konforme, inhaltliche Standards entwickelt und deren Einhaltung überprüft werden⁹²¹.

(6) Gewährleistungspflicht

Die Verpflichtung des Staates, „wirksame und geeignete Massnahmen zu treffen“, soll sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen ihren Anspruch auf unabhängige und

⁹¹⁶ FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 530; PALMISANO, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 19, S. 359.

⁹¹⁷ So ausdrücklich Art. 19 lit. a UNO-BRK.

⁹¹⁸ Siehe BANAFSCHE, in: Welke, UN-Behindertenrechtskonvention, S. 151, Rz. 4; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 206, Rz. 2.

⁹¹⁹ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 69.

⁹²⁰ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 37.

⁹²¹ Aktualisierter Schattenbericht, S. 68; Handlungsbedarf ZH, S. 55; siehe dazu auch unten S. 326ff.

selbstbestimmte Lebensführung tatsächlich ausüben können und – negativ formuliert – verhindern, dass Menschen mit Behinderungen zu einer Lebensform gezwungen werden, die sie nicht selbst gewählt haben und dadurch vom Leben in der Gesellschaft ausgeschlossen werden. Die von Art. 19 UNO-BRK vorgesehenen Massnahmen sollen verhindern, dass Menschen mit Behinderungen mangels realer Alternativen institutionell untergebracht werden⁹²². Menschen mit Behinderungen sollen – gleichermassen wie Menschen ohne Behinderung – die Wahl und die Kontrolle über alle Aspekte ihres Lebens haben und alle entsprechenden Entscheidungen möglichst frei treffen können, unabhängig davon, ob sie allein oder in einer besonderen Wohnform leben⁹²³. Pflegebedürftigkeit, bauliche und technische Hindernisse und auch finanzielle Gesichtspunkte können nach Art. 19 UNO-BRK eine Unterbringung in einer Institution ohne oder gegen den Willen des Betroffenen nicht rechtfertigen⁹²⁴.

In einem Individualbeschwerde-Entscheid hält der BRK-Ausschuss fest, dass der Verbleib zu Hause durch wirksame und geeignete Massnahmen ermöglicht werden muss. In Frage stand der Bau eines Schwimmbads im Garten der Beschwerdeführerin, welches aus medizinischer Sicht die einzig verfügbare wirksame Therapie für sie darstellte. Bei einem Bauverbot – das von den staatlichen Behörden aufgrund der anwendbaren baurechtlichen Vorschriften erlassen worden war – hätte die Beschwerdeführerin in eine Institution eintreten müssen. Der Ausschuss erachtet deshalb Art. 19 lit. b UNO-BRK als verletzt⁹²⁵.

(7) Schutz vor Freiheitsentzug

In Ergänzung zu den spezifischen Bestimmungen in Art. 19 UNO-BRK sichert Art. 14 UNO-BRK die freie Wahl der Wohnform, indem er die zwangsweise – d.h. ohne oder gegen das Einverständnis der betroffenen Person erfolgende – Einweisung in eine in-

⁹²² Auch der indirekte Zwang, in einer Institution leben zu müssen, weil dazu keine Alternativen vorhanden sind, verstösst gegen die Konvention, FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 548.

⁹²³ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 16 (a); FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 536.

⁹²⁴ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 71.

⁹²⁵ CRPD H.M. v. Sweden, Communication No. 3/2011, UN Doc CRPD/C/7/D/3/2011 (2012), Rz. 8.9.

stitutionelle Unterbringung in Zusammenhang mit einer Behinderung grundsätzlich untersagt. Hier besteht eine enge Verflechtung mit der Problematik der zwangsweisen Institutionalisierung zum Schutz der Betroffenen oder Dritter⁹²⁶. Art. 14 UNO-BRK verbietet eine zwangsweise Institutionalisierung auch dann, wenn diese zum Schutz des Betroffenen oder Dritter vor einer Gefährdung erfolgt; in der praktischen Anwendung betrifft dies primär Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen⁹²⁷. Allerdings erscheint die heutige Staatenpraxis diese in der Wissenschaft und der Praxis des BRK-Ausschusses anerkannte Auslegung – von gewichtigen Ausnahmen abgesehen – nicht zu stützen⁹²⁸. Aus der rechtlichen Wechselwirkung zwischen Art. 14 und 19 UNO-BRK geht aber zumindest hervor, dass die Vermeidung von zwangsweisen Einweisungen in Institutionen als Gradmesser für das Vorhandensein und die Wirksamkeit der Unterstützungsmassnahmen im Bereich des selbstbestimmten Wohnens herangezogen werden muss⁹²⁹.

(8) De-Institutionalisierung

Ein zentrales Anliegen der UNO-BRK ist langfristig die De-Institutionalisierung⁹³⁰: Menschen mit Behinderungen dürfen nicht gezwungen werden, in besonderen Wohnformen zu leben, sondern haben das Recht, ein selbstbestimmtes Leben in einer frei gewählten Lebenswelt zu führen⁹³¹. Aus dieser Sicht erscheinen Institutionen im Allgemeinen als

⁹²⁶ FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 536; siehe dazu auch unten S. 492ff.

⁹²⁷ Siehe die vom BRK-Ausschuss erarbeiteten Richtlinien zu Art. 14 UNO-BRK in CRPD Report 2015-2016, Annex, lit. C, Rz. 6-9.

⁹²⁸ PERLIN/SZELI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 14, S. 409f.; SEATZU, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 14, S. 299f.

⁹²⁹ CRPD Report 2015-2016, Annex, lit. C, Rz. 9. Der BRK-Ausschuss zeigt sich besorgt über die zunehmende Zahl von fürsorgerischen Unterbringungen in der Schweiz und empfiehlt die Aufhebung aller Normen und Praktiken, welche die fürsorgerische Unterbringung von Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen ohne deren freie Zustimmung zulassen, Concluding Observations Switzerland, Rz. 29 (a) und 30 (a).

⁹³⁰ Siehe dazu mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 538-542.

⁹³¹ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 16 (c), 49, 51, 57f.; BANAFSCHE, in: Welche, UN-Behindertenrechtskonvention, S. 153, Rz. 8f.; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 207, Rz. 3.

Hindernisse für die Verwirklichung der Ziele der autonomen Lebensführung und der Teilhabe an der Gesellschaft.

Der BRK-Ausschuss zeigt sich besorgt über die hohe Zahl von Institutionalisierungen von Erwachsenen und Kindern mit Behinderungen in der Schweiz, einschliesslich Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen und Autismus, und nimmt mit Besorgnis von Informationen über Gewalt und Missbrauch in solchen Einrichtungen Kenntnis. Er empfiehlt deshalb, unter Verweis auf seinen General Comment No. 5, unter enger Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen, eine Strategie und einen Aktionsplan zur De-Institutionalisierung auszuarbeiten und Massnahmen für den Übergang vom Leben in Institutionen zum Leben in der Gemeinschaft zu treffen. Dazu ist ein Zeitrahmen festzulegen, es sind die notwendigen personellen, technischen und finanziellen Ressourcen sicherzustellen sowie klare Verantwortlichkeiten für die Umsetzung und ein unabhängiges Monitoring einzurichten⁹³².

Entscheidend ist dabei der Begriff der „Institution“. Diese wird im Rahmen von Art. 19 UNO-BRK primär negativ dadurch umschrieben, dass sie Menschen mit Behinderungen insbesondere vom öffentlichen Leben ausschliesst und isoliert, ihre Kontrolle über die sie betreffenden alltäglichen Entscheidungen und über die Wahl der Wohnpartnerinnen und Wohnpartner beeinträchtigt, eine Tagesroutine ohne Rücksicht auf individuelle Präferenzen vorgibt, Leistungen vor dem Hintergrund einer paternalistischen Grundhaltung erbringt, die Lebensumstände überwacht und Menschen mit Behinderungen mit ungewöhnlich hoher Konzentration in der selben Umgebung zusammenführt (mangelnde Durchmischung)⁹³³.

Um sich dem konventionsrechtlichen Ziel der De-Institutionalisierung anzunähern, ist die Durchlässigkeit zwischen stationärer und selbständiger Wohnform zu verbessern. Dazu können etwa vermehrt Integrationswohnplätze geschaffen werden, die den Übergang in ein selbständiges Wohnen mit ambulanter Unterstützung fördern, insbesondere für Menschen mit Behinderungen mit geringem Betreuungsbedarf.

⁹³² Concluding Observations Switzerland, Rz. 39 (a) und 40 (a).

⁹³³ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 16 (c).

(9) Gesellschaftliche Dimension

Zur selbstbestimmten Lebensführung gehört auch eine breitere gesellschaftliche Dimension: das Recht, am sozialen, politischen und kulturellen Gesellschaftsleben teilnehmen zu können und die dazugehörige staatliche Pflicht, die dafür erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen⁹³⁴.

(10) Direkte Anspruchsbegründung

Die in Art. 19 lit. a UNO-BRK garantierten Rechte auf die freie Wahl des Aufenthaltsortes und auf den freien Entscheid, wo, mit wem und wie zu leben, fussen auf dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und sind als klassische bürgerliche Grundrechte direkt anspruchsbegründend⁹³⁵. Auch die folgenden zentralen Aspekte von Art. 19 UNO-BRK sind nach Ansicht des BRK-Ausschusses unmittelbar anspruchsbegründend⁹³⁶:

- Anerkennung der individuellen Fähigkeit zum Entscheid über die Fragen, wo, mit wem und wie man leben will, unabhängig von der Behinderung;
- Verfügbarkeit von nichtdiskriminierenden, zugänglichen Wohnmöglichkeiten;
- Unabhängigkeit von informeller Unterstützung durch Freunde und Verwandte;
- Gleichberechtigter Zugang zu grundlegenden, allgemein verfügbaren Leistungen und Unterstützungen sowie Informations- und Kommunikationstechnologien;
- Sicherstellung des Zugangs zu grundlegenden, individuellen Leistungen;
- Verbot von Massnahmen, die einen Rückschritt in der Umsetzung von Art. 19 UNO-BRK darstellen;
- Sammlung von quantitativen und qualitativen Daten über Menschen mit Behinderungen innerhalb und ausserhalb von Institutionen;
- Nutzung vorhandener Finanzierungsmöglichkeiten zur Entwicklung inklusiver und zugänglicher Leistungen zur Erfüllung eines selbstbestimmten Lebens.

Diesen Rechtspositionen entspricht ein direkt durchsetzbarer Anspruch der Menschen mit Behinderungen, vom Rechtsanwender ein bestimmtes Tun oder Unterlassen zu

⁹³⁴ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 16 (b), 19; FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 553f.

⁹³⁵ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 39.

⁹³⁶ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 38.

verlangen und dieses Recht gegebenenfalls einklagen zu können⁹³⁷. Bei ihnen darf grundsätzlich kein Ressourcenvorbehalt gelten⁹³⁸; dies kann u.E. nicht für den letzten der oben genannten acht Teilgehälte gelten.

(11) Progressive Verwirklichungspflicht

Die Garantie der selbstbestimmten und unabhängigen Lebensführung ist von Seiten des Staates mit verschiedenen kurz-, mittel- und langfristigen Massnahmen zu verwirklichen. Im Zentrum stehen progressiv zu erfüllende Verpflichtungen des Staates. Sie verlangen vom Staat, innert einer vernünftigen Zeitspanne Schritte zur Verwirklichung der Garantie zu unternehmen, welche konkret und zielgerichtet sind, und dazu die nötigen Mittel einzusetzen⁹³⁹. Kurz- und mittelfristig muss dafür gesorgt werden, dass Menschen mit Behinderungen in einer von ihnen gewünschten Wohnform mit fachlicher, organisatorischer und finanzieller Unterstützung leben können⁹⁴⁰. Die Vertragsstaaten stehen demnach in der Pflicht, ab Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmung mit der strategischen Planung der Umsetzung von Art. 19 UNO-BRK in das innerstaatliche Recht zu beginnen⁹⁴¹. Es müssen echte Wahlmöglichkeiten und Alternativen geschaffen, die Verpflichtungen der Behörden und Leistungserbringer konkretisiert sowie Rechtsansprüche und Rechtsmittel rechtlich verankert werden⁹⁴². Die Wahlfreiheit bedingt dabei einerseits, dass vielfältige, bedarfsgerechte, flexible und durchlässige Angebote bestehen (Verfügbarkeit), und andererseits, dass diese von den Betroffenen auch tatsächlich in Anspruch genommen werden können (Nutzbarkeit). Eine längerfristig zu erfüllende Verpflichtung aus Art. 19 UNO-BRK betrifft die oben skizzierte De-Institutionalisierung.

⁹³⁷ BANAFSCHE, in: Welke, UN-Behindertenrechtskonvention, S. 156, Rz. 20; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 71; ROHRMANN/WEBER, Selbstbestimmt Leben, in: Degener/Diehl, Handbuch BRK, S. 227; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 209, Rz. 9.

⁹³⁸ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 208, Rz. 7.

⁹³⁹ PALMISANO, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 19, S. 363, 366.

⁹⁴⁰ PALMISANO, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 19, S. 366; Handlungsbedarf ZH, S. 51.

⁹⁴¹ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 42; FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 537 (in Bezug auf Art. 19 lit. a UNO-BRK), S. 554 (in Bezug auf Art. 19 lit. b UNO-BRK); PALMISANO, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 19, S. 361f.

⁹⁴² PALMISANO, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 19, S. 361f., 366.

Sie verlangt nach Massnahmen, die angesichts der heute weit verbreiteten Verwendung von Institutionen derart tiefgreifende Veränderungen erfordern, dass der ihnen zugrunde zu liegende Zeithorizont entsprechend lang gefasst werden muss.

ii. **Bundesverfassung**

Das Recht, den Aufenthaltsort und die Lebensform selber wählen zu können, sowie das Recht, nicht in einer Institution leben zu müssen, wird in der Bundesverfassung vorwiegend im Rahmen der Niederlassungsfreiheit, der persönlichen Freiheit und den in Art. 13 BV verankerten Grundrechten geschützt. Art. 10 Abs. 2 BV erfasst elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung und grundlegende Aspekte menschlicher Existenz. Die Wahl der Wohn- und Lebensform ist ein wesentlicher Aspekt individueller Persönlichkeitsentfaltung. Art. 13 Abs. 1 BV seinerseits garantiert die Achtung des Privat- und Familienlebens und den Schutz der Wohnung; die hier ebenfalls verankerte Garantie des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses kann im vorliegenden Zusammenhang zwar ebenfalls von Bedeutung sein, steht im Allgemeinen aber nicht im Zentrum.

Die Wohnung ist primär gegen das unbefugte Eindringen von Staatsorganen geschützt. Diese Garantie ist für Menschen mit Behinderungen insbesondere dann von besonderer Bedeutung, wenn ihre Wohnsituation – etwa in einer staatlichen Institution – ihnen kaum Privatsphäre gegenüber dem Personal bietet⁹⁴³.

Art. 41 Abs. 1 lit. e BV verpflichtet Bund und Kantone dafür zu sorgen, dass Wohnungssuchende eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Dieses Sozialziel verlangt Massnahmen insbesondere zur Sicherstellung tragbaren Wohnraums für Menschen von geringer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Zu diesem Zweck können allenfalls gewisse Eingriffe in den Wohnungsmarkt und den entsprechenden freien Wettbewerb erforderlich sein⁹⁴⁴.

⁹⁴³ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 80.

⁹⁴⁴ GÄCHTER/WERDER, in: BSK BV, Art. 41, Rz. 55, S. 823.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen ist statistisch in der Schweiz erheblich geringer als jene von Menschen ohne Behinderungen⁹⁴⁵. Dem Sozialziel von Art. 41 Abs. 1 lit. e BV kommt für sie entsprechend überproportional grosse Bedeutung zu. Es ist als normative Grundlage mit heranzuziehen zur Konkretisierung jener „wirksamen und angemessenen Massnahmen“, welche der Staat – und damit auch die Kantone – nach Art. 19 UNO-BRK ergreifen müssen.

Ebenfalls von Bedeutung ist im vorliegenden Zusammenhang Art. 112c Abs. 1 BV, der die Kantone verpflichtet, für die Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zu Hause zu sorgen. Diese Aufgabe ist von den Kantonen im Einklang mit Art. 19 UNO-BRK wahrzunehmen. Dies bedeutet insbesondere, dass die Hilfe von Menschen mit Behinderungen zu Hause so ausgestaltet wird, dass sie zur selbstbestimmten Lebensführung der Betroffenen beiträgt. Aus dieser Überlegung haben die beiden Basler Kantone ein Konzept der Subjektfinanzierung in Kraft gesetzt; andere Kantone folgen⁹⁴⁶.

Art. 112b Abs. 2 BV verpflichtet die Kantone, „die Eingliederung Invalider, insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen“, zu fördern. Dabei ist zentral, ob es sich um individuelle Leistungen an Versicherte ausserhalb der Bereiche des Wohnens oder der Tätigkeit handelt oder nicht. Individuelle Leistungen an Versicherte ausserhalb der Bereiche des Wohnens oder der Arbeit liegen nach Abs. 1 dieser Bestimmung in der Zuständigkeit des Bundes. Die BV überträgt dem Bund eine Förderkompetenz, welche als Auftrag zu verstehen ist, der in Zusammenhang mit Art. 8 Abs. 4 BV zu lesen ist⁹⁴⁷. Soweit es sich demgegenüber allein um die Bereiche des Wohnens, des Aufenthaltes in Tagesstätten oder um die Tätigkeit in geschützten Werkstätten handelt („kollektive Leistungen“), liegt eine kantonale Zuständigkeit nach Abs. 2 vor⁹⁴⁸. Die damit

⁹⁴⁵ Siehe dazu die Statistiken des BFS betreffend die wirtschaftliche und soziale Situation und den Lebensstandard von Menschen mit Behinderungen, abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/lebensstandard.html>.

⁹⁴⁶ Siehe zur Subjektfinanzierung unten S. 331ff.

⁹⁴⁷ KIESER, in: St. Galler Kommentar, Art. 112b BV, Rz. 12, S. 2020.

⁹⁴⁸ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 112b, Rz. 2, S. 930; KIESER, in: St. Galler Kommentar, Art. 112b BV, Rz. 8, S. 2019.

einhergehende Verpflichtung ist von den Kantonen zwingend zu übernehmen und umzusetzen⁹⁴⁹.

Art. 112b Abs. 2 BV wurde vom Volk im Jahr 2004, also rund 10 Jahre vor Inkrafttreten der UNO-BRK für die Schweiz angenommen. Die Ausrichtung dieser Bestimmung auf den Bau und den Betrieb von Institutionen für Menschen mit Behinderungen steht in fundamentalem Gegensatz zur zentralen Zielrichtung von Art. 19 UNO-BRK⁹⁵⁰.

Abs. 3 überträgt schliesslich dem Bund eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz⁹⁵¹, die er durch Erlass des IFEG und des BehiG erfüllt hat, in welchen die Aufgaben der Kantone und die gerichtlich durchsetzbaren Ansprüche benannt werden.

Zur Verwirklichung ihres Anspruchs auf ein selbstbestimmtes Leben werden Menschen mit Behinderungen finanziell unterstützt durch die Leistungen der Sozialversicherungen (Hilflosenentschädigung, Assistenzbeitrag, Leistungen der Krankenversicherung an die Spitexorganisationen und/oder Ergänzungsleistungen (EL) an die Pflege zu Hause), die Zurverfügungstellung eines Platzes in einer bedarfsgerechten Institution, die Betreuungsdienste, eine zunehmende Diversifizierung von behindertengerechten Wohnangeboten sowie die Massnahmen zur hindernisfreien Ausgestaltung von Leistungen. In Kombination ermöglichen diese Leistungen heute teilweise und für bestimmte Gruppen von Menschen mit Behinderungen⁹⁵² die in Art. 19 UNO-BRK verlangte Wahlfreiheit der Wohnform.

⁹⁴⁹ KIESER, in: St. Galler Kommentar, Art. 112b BV, Rz. 16, S. 2020.

⁹⁵⁰ Es ist anzunehmen, dass der BRK-Ausschuss der Schweiz eine entsprechende Empfehlung abgeben wird.

⁹⁵¹ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 112b, Rz. 6, S. 930; KIESER, in: St. Galler Kommentar, Art. 112b BV, Rz. 19, S. 2021.

⁹⁵² Insbesondere die Möglichkeiten in der Wohn-, Arbeits- und Freizeitgestaltung von Menschen mit einer schweren körperlichen oder kognitiven Behinderung sind gegenüber denjenigen von Menschen ohne oder mit leichter Behinderung stark begrenzt, siehe Handlungsbedarf ZH, S. 52.

b. Wirtschaftliche Tragbarkeit einer Wohnung

Die Wohnung stellt für alle Menschen einen Lebensmittelpunkt dar, der ihnen als Ort des Rückzugs ermöglicht, ihr Privatleben zu gestalten, und der ihnen eine unabdingbare Voraussetzung zur aktiven Entfaltung gegen aussen, in die Gesellschaft, gewährleistet⁹⁵³. Ein breites Angebot an Wohnformen soll Menschen mit Behinderungen eine Wahlmöglichkeit bieten, um im Rahmen ihrer je individuellen Möglichkeiten in einer geeigneten Wohnform leben zu können. Die Vielfalt der Wohnformen für Menschen mit Behinderungen reicht vom Wohnen in der Familie zum Wohnen in der eigenen Wohnung, über Wohngemeinschaften, zu begleiteten Wohnformen bis hin zu betreuten Formen in Einrichtungen.

Art. 19 UNO-BRK verlangt, Menschen mit Behinderungen die Wahl über die ihnen entsprechende Wohnform zu ermöglichen. Heute leben in der Schweiz nach wie vor zahlreiche Menschen mit Behinderungen in Institutionen⁹⁵⁴, dies nicht zuletzt aufgrund der Ausrichtung des IFEG (Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen) auf die verpflichtende Finanzierung von Wohnplätzen in Institutionen, welche die Schaffung von alternativen Wohnformen beschränkt⁹⁵⁵. Viele Menschen mit Behinderungen verfügen über keine echte Wahlfreiheit. Um dies zu garantieren, sind ein grundsätzliches konzeptionelles Umdenken und eine Umgestaltung der heute vorhandenen Angebote unabdingbar.

Die Wahl einer eigenen Wohnung kann für Menschen mit Behinderungen überproportional häufig an der wirtschaftlichen Tragbarkeit scheitern. Grund dafür ist nicht lediglich ihre statistisch signifikant niedrigere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sondern auch die durchschnittlich höheren Preise von barrierefrei benutzbarem Wohnraum und das kleinere Angebot derartiger Wohnungen⁹⁵⁶. Entsprechend können die Wahlmöglich-

⁹⁵³ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 183.

⁹⁵⁴ Siehe dazu die Statistiken und Schätzungen des BFS, abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/behinderungen.html>.

⁹⁵⁵ Handlungsbedarf ZH, S. 52f.; Schattenbericht, S. 84.

⁹⁵⁶ In der Praxis fehlt es oft an bezahlbaren und hindernisfreien Wohnungen, da die meisten Wohnungen in der Schweiz aus der Zeit zwischen 1950 und 1980 stammen und nicht behinderten-

keiten für Menschen mit Behinderungen im Wohnungsmarkt erheblich hinter jenen für Menschen ohne Behinderungen zurückliegen.

Art. 19 UNO-BRK verlangt nicht die barrierefreie Ausgestaltung aller Wohnungen. Vielmehr muss ein genügend grosses Angebot an zugänglichen und wirtschaftlich tragbaren Wohnungen vorhanden sein, um überhaupt eine Wahlfreiheit zu ermöglichen⁹⁵⁷. Dabei sollte – falls erforderlich – die staatliche Unterstützung grundsätzlich ausreichen, um die wirtschaftliche Tragbarkeit für die Betroffenen sicherzustellen⁹⁵⁸.

*Der BRK-Ausschuss weist auf den Mangel an zugänglichem und bezahlbarem Wohnraum in der Schweiz hin und gibt die Empfehlung ab, den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu diesem sicherzustellen und zu fördern*⁹⁵⁹.

Die Miete sowie der Kauf von Wohnraum ist abschliessend durch Bundesrecht geregelt (Art. 253 ff. sowie Art. 184 ff. OR). Die Kantone können den Zugang für Menschen mit Behinderungen aber erleichtern, indem sie beispielsweise Betroffene bei der Wohnungssuche und -finanzierung unterstützen sowie Wohnraum im Eigentum des Kantons zu tragbaren Bedingungen zugänglich machen. Wichtige Instrumente dazu sind die Wohnbau- und Wohnraumförderung⁹⁶⁰. Die entsprechenden Förderkompetenzen des Bundes nach Art. 108 Abs. 1 und 2 BV sind paralleler Natur⁹⁶¹ und belassen damit den Kantonen die Möglichkeit, eigenständige entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Analog zu Art. 108 Abs. 4 BV kann der Kanton etwa festlegen, bei der Wohnbauförderung namentlich die Interessen von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen.

gerecht ausgestaltet sind. Tendenziell sind deshalb neuere Wohnungen hindernisfrei, welche jedoch teurer sind als ältere Wohnungen. Es bestehen teils grosse kantonale Unterschiede und ein Stadt-Land-Gefälle, da in den Städten weit mehr hindernisfreie Wohnungen vorhanden sind als auf dem Land, siehe Bericht BASS, S. 91f.; Schattenbericht, S. 87.

⁹⁵⁷ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 34, 59; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 84.

⁹⁵⁸ Dazu KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 81ff. Es darf grundsätzlich kein finanzieller Zwang bestehen, in einer Institution statt in einer eigenen Wohnung zu leben, jedoch scheint die Lebenswirklichkeit nicht immer diesem Grundsatz zu entsprechen.

⁹⁵⁹ Concluding Observations Switzerland, Rz. 39 (b) und 40 (b).

⁹⁶⁰ Weitgehend ist hier beispielsweise der Kanton Zürich, der in § 5 Abs. 1 Wohnbauförderungsverordnung die Bedingung vorschreibt, dass die Wohnungen gemäss der SIA-Norm 500 „Hindernisfreies Bauen“ gebaut werden müssen.

⁹⁶¹ Siehe etwa BiAGGINI, BV-Kommentar, Art. 108, Rz. 3, S. 911.

Zusätzlich tragen kantonale Ergänzungsleistungen zur Abdeckung behinderungsbedingter Mehrkosten beim Wohnen oder Mietzinsbeiträge für hindernisfreies Wohnen dazu bei, Menschen mit Behinderungen eine Wahlfreiheit zu ermöglichen, wie sie Menschen ohne Behinderungen zukommt.

c. Wohnen mit ambulanter Unterstützung

i. Zugang zu gemeindenahen Unterstützungsdiensten und Dienstleistungen und Einrichtungen für die Öffentlichkeit (Art. 19 lit. b und c UNO-BRK)

Art. 19 lit. b (Zugang zu gemeindenahen Unterstützungsdiensten) und lit. c (Zugang zu Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit) UNO-BRK enthalten soziale und kulturelle Grundrechte, die grundsätzlich programmatisch wirken und progressiv zu realisieren sind⁹⁶². Trotzdem verlangen sie dort, wo das Diskriminierungsverbot tangiert ist, sofortige und unmittelbare Anwendung (Art. 4 Abs. 2 UNO-BRK)⁹⁶³. Zudem begründen progressiv zu erfüllende Verpflichtungen die staatliche Pflicht, innert einer vernünftigen Zeitspanne konkrete und zielgerichtete Schritte zur Erreichung der Garantien zu unternehmen und dazu alle nötigen Mittel einzusetzen. So haben die Vertragsstaaten die unmittelbare Verpflichtung, strategische Aktionspläne an die Hand zu nehmen, um Menschen mit Behinderungen ein möglichst unabhängiges und selbstbestimmtes Leben innerhalb der Gesellschaft zu ermöglichen⁹⁶⁴.

Art. 19 lit. b UNO-BRK verdeutlicht, dass für Menschen mit Behinderungen, welche auf Unterstützung zum Führen eines unabhängigen und selbstbestimmten Lebens angewiesen sind, eine Auswahl personalisierter und zugänglicher Unterstützungsdienste geschaffen oder aufrechterhalten werden muss⁹⁶⁵. Ein dezentrales, quaternahes Unter-

⁹⁶² CRPD, General Comment No. 5, Rz. 39; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 72f.; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 210, Rz. 12.

⁹⁶³ BANAFSCHE, in: Welche, UN-Behindertenrechtskonvention, S. 158, Rz. 25; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 72f.; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 210, Rz. 12.

⁹⁶⁴ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 39ff.; FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 554.

⁹⁶⁵ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 28.

stützungsnetz stellt für viele Menschen mit Behinderungen eine wichtige Voraussetzung für ein Leben in der Gesellschaft dar⁹⁶⁶ und eröffnet oft erst die Möglichkeit, die eigene Lebensform wählen zu können⁹⁶⁷.

*Der BRK-Ausschuss empfiehlt den Aufbau eines umfassenden Systems zur Gewährung individueller Unterstützung und persönlicher Assistenz für ein Leben in der Gemeinschaft*⁹⁶⁸.

Beispiele für solche Dienste sind persönliche Assistenz und Pflege zu Hause, Übersetzerdienste und andere Kommunikationsdienste, ein Angebot an zugänglichen Hilfsmitteln und die erforderlichen Informationen darüber, die Existenz spezieller Einrichtungen wie auch eine Unterstützung für die Entwicklung derartiger Hilfsmittel⁹⁶⁹. Die Vertragsstaaten stehen in der Pflicht, solche Dienste in gewissem Masse mitzufinanzieren⁹⁷⁰.

*Der Kanton Aargau hat sein Betreuungsgesetz (Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen vom 2. Mai 2006) revidiert, welches die finanziellen Fehlanreize vermeiden soll, welche stationäre Leistungen begünstigen. Es sieht vor, ambulante und stationäre Leistungen gleichzustellen und neu ambulante Leistungen zu finanzieren, damit Menschen mit Behinderungen wählen können, ob sie ausserhalb von Institutionen wohnen oder arbeiten möchten*⁹⁷¹. Mit der Revision des Betreuungsgesetzes wurde auch die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Pilotprojekten in seinem Anwendungsbereich geschaffen. Das revidierte Gesetz tritt am 1. Januar 2022 in Kraft.

Im Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (BehG SG) des Kantons St. Gallen sind Beiträge an ambulanten Leistungen wie Beratung, Begleitung und ausserschulische Bildung, Unterstützungsleistungen

⁹⁶⁶ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 209, Rz. 10.

⁹⁶⁷ BANAFSCHE, in: Welke, UN-Behindertenrechtskonvention, S. 153, Rz. 10.

⁹⁶⁸ Concluding Observations Switzerland, Rz. 39 (b) und 40 (b).

⁹⁶⁹ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 72.

⁹⁷⁰ PALMISANO, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 19, S. 367.

⁹⁷¹ Siehe weitere Informationen zum Gesetzesprojekt unter: <https://www.ag.ch/grossrat/grweb/de/195/Detail%20Gesch%C3%A4ft?ProzId=4515164>.

zur Förderung des selbständigen Wohnens oder auch Fahrdienste für Menschen mit Behinderungen vorgesehen (Art. 5 BehG SG).

Der Kanton Luzern hat mit der Totalrevision seines Gesetzes über die sozialen Einrichtungen (SEG LU) mit § 12a die gesetzliche Grundlage für Pilotprojekte geschaffen. Ein Beispiel für ein Pilotprojekt ist etwa der Verein luniq im Kanton Luzern⁹⁷², welcher ein Leben mit individueller Unterstützung im Quartier ermöglicht und unterstützt, dabei insbesondere bestehende Angebote und soziale Netzwerke der Nachbarschaft nutzt und neue Möglichkeiten zur Gestaltung der eigenen Lebensform erschliesst.

Art. 19 lit. c UNO-BRK gewährleistet Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und Einrichtungen⁹⁷³. Zu diesem Zweck müssen wirksame und geeignete Massnahmen getroffen werden, damit diese von allen Menschen in gleicher Weise benutzt werden können; sie müssen deshalb im Lichte der Inklusion, der Barrierefreiheit und des universellen Designs gestaltet werden⁹⁷⁴. Dazu bedarf es des Einbezugs von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen bei der Planung, Entwicklung und Umsetzung der staatlichen Strategien und Massnahmen⁹⁷⁵.

ii. Persönliche Assistenz

Seit einigen Jahren sieht das Bundesrecht vor, Massnahmen der ambulanten Wohnbegleitung zuhause durch einen Assistenzbeitrag zu unterstützen⁹⁷⁶. Vorausgesetzt wird die Ausrichtung einer Hilflosenentschädigung, dass die betreffende Person zu Hause lebt und volljährig ist⁹⁷⁷. Beitragsberechtigt ist die Anstellung einer benötigten Assistenzperson, die „weder mit der versicherten Person verheiratet ist, mit ihr in eingetragener Partnerschaft lebt oder eine faktische Lebensgemeinschaft führt noch

⁹⁷² Siehe zum Verein und seinen Tätigkeiten <https://luniq.ch>.

⁹⁷³ Siehe zur Zugänglichkeit von Dienstleistungen unten S. 415ff.

⁹⁷⁴ FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 556.

⁹⁷⁵ PALMISANO, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 19, S. 369.

⁹⁷⁶ Art. 42quater bis Art. 42octies IVG.

⁹⁷⁷ Art. 42quater Abs. 1 lit. a-c IVG.

in gerader Linie mit ihr verwandt ist⁹⁷⁸. Die dafür formulierten Kriterien sind fast ausschliesslich auf körperliche Hilfestellungen ausgerichtet. Menschen mit einer intellektuellen oder einer psychosozialen Behinderung haben nur sehr beschränkt Zugang zum Assistenzbeitrag. Ähnlich verhält es sich mit Kindern mit Behinderungen. Nach der Einschätzung der Behindertenorganisationen sind die Hürden für den Bezug einer Assistenzhilfe für die genannten Gruppen derart hoch, dass sie nur sehr beschränkt zum Tragen kommen kann⁹⁷⁹.

Aus Art. 19 UNO-BRK kann geschlossen werden, dass staatliche Beiträge nicht nur für Kosten, welche auch bei Unterbringung in einer Institution anfallen, sondern auch für persönliche Assistenz und Unterstützungsdienste zur Verfügung stehen müssen⁹⁸⁰. Diese aus Art. 19 UNO-BRK fliessende Leistungspflicht erstreckt sich auf jene Anwendungen, die mit keinen unverhältnismässigen oder unbilligen Belastungen des Staates verbunden sind und für welche die betroffene Person nicht aus eigener Kraft aufkommen kann⁹⁸¹. Insofern verletzt ein Staat sowohl seine Unterlassungs- wie auch seine Leistungspflichten aus Art. 19 UNO-BRK, wenn jemand wegen zu tiefen oder unflexiblen Sozialversicherungsleistungen zu einer institutionalisierten Wohnform faktisch gezwungen wird⁹⁸².

Die Kantone haben die Möglichkeit, den von der IV finanzierten und geregelten Assistenzbeitrag mittels eines kantonalen Assistenzbeitrags oder der Ausrichtung von spezifischen Leistungen im Bereich des ambulanten Wohnens zu ergänzen, um das entsprechende Betreuungsangebot zu fördern. Damit soll Menschen mit Behinderungen ermöglicht werden, mit Hilfe von Assistenzpersonen und/oder Dienstleistern zu Hause statt in einem Heim leben zu können.

⁹⁷⁸ Art. 42quinquies IVG.

⁹⁷⁹ Aktualisierter Schattenbericht, S. 63-65; Schattenbericht, S. 85.

⁹⁸⁰ General Comment No. 5, Rz. 16; FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 552f.; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 71; Handlungsbedarf ZH, S. 51.

⁹⁸¹ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 71.

⁹⁸² KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 71.

Zentral erscheint bei der Ausgestaltung eines kantonalen Assistenzbeitrags die Aufhebung von allfälligen Obergrenzen und Stufen bei seiner Ausrichtung⁹⁸³, so dass kein Ausschluss von Menschen mit Behinderungen mit höherem Unterstützungsbedarf stattfindet, unabhängig von Art und Schwere der Beeinträchtigung.

So kennen etwa die Kantone Luzern⁹⁸⁴, Thurgau (ABTG)⁹⁸⁵ und Bern (ABBE)⁹⁸⁶ ein kantonales Assistenzbudget, welches den Assistenzbeitrag der IV ergänzt. Es werden gezielt zusätzliche Leistungen erbracht, welche im Assistenzbeitrag der IV nicht enthalten sind.

Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sehen in ihren kantonalen Umsetzungsgesetzgebungen die Ausrichtung von Leistungen in „ambulant betreuten und selbständigen Wohnformen“ sowie weitere „ambulante Leistungen [...] im Lebensbereich Wohnen“⁹⁸⁷ vor.

Nach der geltenden Rechtslage können pflegende Familienangehörige nicht als Assistenzpersonen angestellt werden. Zahlreiche Menschen mit Behinderungen werden im Alltag jedoch durch Angehörige gepflegt, was in vielen Fällen auch ihren Verbleib

⁹⁸³ Aktualisierter Schattenbericht, S. 65.

⁹⁸⁴ Vgl. § 2 Abs. 5b i.V.m. § 33a Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG LU).

⁹⁸⁵ Siehe dazu Konzept über die Ausrichtung von Beiträgen im Rahmen des Assistenzbudgets Thurgau ABTG für Menschen mit Behinderung, die zu Hause mit Assistenz leben wollen, abrufbar unter: https://sozialamt.tg.ch/public/upload/assets/37925/1_Konzept_Ausrichtung_Beitraege_Assistenzbudget_ABTG_Stand_2018-01-01_definitiv.pdf.

⁹⁸⁶ Zum Berner Pilotprojekt ABBE siehe Behindertenkonzept des Kantons Bern, Förderung der Selbstbestimmung und der gesellschaftlichen Teilhabe von erwachsenen Menschen mit einer Behinderung, S. 26, abrufbar unter: <https://www.gsi.be.ch/content/dam/gsi/dokumente-bilder/de/themen/soziales/behinderung/behindertenpolitik-berner-modell/behindertenkonzept-de-fr-V5-2.pdf> sowie weitere Informationen dazu unter: https://www.assistenzbueo.ch/de/taetigkeiten/assistenzbudget-kanton-bern#assistenzbudget_bern. Siehe auch den Verein Assistenzbüro ABü, welches die Förderung und Weiterentwicklung des persönlichen Assistenzmodells für Menschen mit Behinderungen zum Ziel hat: www.assistenzbueo.ch.

⁹⁸⁷ Gleichlautend § 5 Abs. 1 lit. b und lit. e Behindertenhilfegesetz BHG Basel-Stadt und Basel-Landschaft. In den ebenfalls gleichlautenden Anhängen 1 der Verordnungen zum BHG (Verordnung über die Behindertenhilfe) ist der entsprechende Leistungskatalog zu finden, der die personalen Leistungen im Bereich Wohnen einteilt in die Kategorien von Kernaufgaben: 1) Alltägliche Leistungsverrichtungen, 2) Haushalt, 3) Tagesstruktur, 4) Freizeit, 5) persönliche Überwachung am Tag sowie Hilfe in der Nacht, 6) Planung und Organisation sowie 7) subsidiäre Pflege und therapeutische Unterstützung.

zu Hause ermöglicht (aber auch zu einem Druck führen kann, zu Hause wohnen zu bleiben)⁹⁸⁸. Art. 19 UNO-BRK erstreckt die Wahlfreiheit auch auf die Wahl der Assistenzpersonen⁹⁸⁹ und verlangt insbesondere von den Vertragsstaaten, pflegende Angehörige mit entsprechenden Massnahmen zu unterstützen⁹⁹⁰. Entsprechend fordern Behindertenorganisationen, dass die gesetzlichen Grundlagen für die Anstellung von Familienangehörigen als Assistenzpersonen geändert werden⁹⁹¹.

⁹⁸⁸ Siehe zur Situation von pflegenden Angehörigen den Bericht des Bundesrates vom 5. Dezember 2014, Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige, Situationsanalyse und Handlungsbedarf für die Schweiz, abrufbar unter: https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/nat-gesundheitspolitik/aktionsplan_pflug_angehoerige/bericht_des_br_angehoerige.pdf.download.pdf/bericht_des_br_zur_angehoerigenpflege_de.pdf, sowie die vom Bundesamt für Gesundheit in Auftrag gegebene schweizweite Bestandsaufnahme Betreuungszulagen und Entlastungsangebote für betreuende und pflegende Angehörige vom 30. April 2014, abrufbar unter: https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/nat-gesundheitspolitik/aktionsplan_pflug_angehoerige/bestandsaufnahme_betreuungszulagen_entlastungsangebote.pdf.download.pdf/Bestandsaufnahme_Betreuungszulagen-Entlastungsangebote_DE.pdf.

Die Bundesversammlung hat im Dezember 2019 das Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung angenommen, welches in zwei Etappen im Jahr 2021 in Kraft getreten ist, siehe <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2019/2991/de/pdf-x/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2019-2991-de-pdf-x.pdf>, sowie die Botschaft, abrufbar unter: https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/themenuübergreifend/gesetze/botschaft_betreuende_angehoerige.pdf.download.pdf/Botschaft_Anggeh%C3%B6rigenbetreuung.pdf. Das neue Gesetz regelt die Lohnfortzahlung bei kurzen Arbeitsabwesenheiten und schafft einen bezahlten Betreuungsurlaub von 14 Wochen für Eltern von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern. Zudem werden die Betreuungsgutschriften der AHV auch bei leichter Hilflosigkeit und bei der Pflege der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners gewährt. Ausserdem werden der Intensivpflegezuschlag und die Hilflosenentschädigung der IV für Kinder angepasst. Mit der neuen Regelung für den maximal anrechenbaren Mietzins in den EL wird sichergestellt, dass Personen mit Beeinträchtigungen, die in Wohngemeinschaften wohnen, nicht aus finanziellen Gründen ihre Wohnsituation ändern müssen.

⁹⁸⁹ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 28; FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 552; Schattenbericht, S. 86.

⁹⁹⁰ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 55.

⁹⁹¹ Schattenbericht, S. 88.

Die Kantone können die Situation von pflegenden Angehörigen zudem durch ein Angebot von Unterstützungs- und Entlastungsmassnahmen⁹⁹², durch finanzielle Massnahmen⁹⁹³ sowie durch Vereinfachung administrativer Vorgänge allgemein verbessern⁹⁹⁴.

d. Leben in Institutionen

Seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) tragen die Kantone die Verantwortung für Behinderteneinrichtungen. Soziale Einrichtungen wie Heime, Werkstätten und Tagesstätten für Menschen mit Behinderungen erhalten seit 2008 einen grossen Teil ihrer Mittel von den Kantonen. Diese sind zudem zuständig für die Planung, Beratung und Aufsicht der Wohnheime, Werk- oder Tagesstätten. Die Kantone sind dafür verantwortlich, ein bedarfsgerechtes Angebot an Wohnheimen, Werk- und Tagesstätten für Menschen mit Behinderungen bereitzustellen.

Auf dem BehiG aufbauend bezweckt das IFEG (Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen) gemäss Art. 1, „invaliden Personen den Zugang zu einer Institution zur Förderung der Eingliederung zu gewährleisten“. Als Institutionen im Sinne des IFEG gelten „Wohnheime und andere betreute kollektive Wohnformen“, wobei das Gesetz die Voraussetzungen für die Anerkennung von Institutionen festlegt. Das IFEG sieht vor, dass jedem Menschen mit Behinderung, der darauf angewiesen ist und dies wünscht, der Zugang zu einer Institution unabhängig von seinen finanziellen Mitteln, seinen persönlichen Verhältnissen und seinem Gesundheitszustand gewährleistet sein muss. Der Begriff der Invalidität entspricht dabei jenem

⁹⁹² Wirkungsbericht SG, S. 120.

⁹⁹³ Pflegende Angehörige sind aufgrund des hohen Pflege-, Betreuungs- und Assistenzaufwands häufig nicht in der Lage, einer Erwerbstätigkeit mit angemessenem Einkommen nachzugehen, siehe FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 550; Schattenbericht, S. 131.

⁹⁹⁴ Siehe etwa die Politik des Kantons Neuenburg in Sachen pflegende Angehörige: Es wurde eine Broschüre mit Informationen für pflegende Angehörige erstellt, es werden interkantonale Aktionstage mit anderen Westschweizer Kantonen organisiert und es wurde eine kantonale Kommission eingesetzt, welche sich mit der Politik und Förderung der Situation von pflegenden Angehörigen befasst. Weitere Informationen abrufbar unter: <https://www.ne.ch/autorites/DFS/SCSP/medico-social/pms/Pages/proches-aidants.aspx>.

Begriff der Invalidität, wie er in Art. 112b BV verankert und im IVG verwendet wird⁹⁹⁵. Dies bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen, die nicht als invalid in diesem Sinne gelten, nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen; dies ist in der kantonalen Gesetzgebung zu berücksichtigen, da jene Regelungen der Kantone, die in ihrem persönlichen Geltungsbereich an das IFEG anknüpfen, den Ausschluss eines Teils von Menschen mit Behinderungen (jene, die nicht „invalid“ i.S. des IVG sind) übernehmen.

Gemäss IFEG muss jeder Kanton ein „angemessenes“ Angebot an solchen Wohnformen zur Verfügung stellen. „Angemessen“ bedeutet, dass der Kanton den Bedarf zum einen nach der Vielfalt der Behinderungen und zum anderen nach Aspekten wie die Pflege des sozialen Beziehungsnetzes oder der Sprache beurteilen muss. Ein angemessenes Angebot setzt auch voraus, dass die Leistungen in dem Sinne verhältnismässig sein müssen, als die Kosten für die öffentliche Hand und der Nutzen für die Menschen mit Behinderungen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen⁹⁹⁶.

Den Kantonen kommt die Aufsichts- und Steuerungspflicht über die Wohneinrichtungen für Menschen mit Behinderungen zu. Wie oben dargelegt, zielt Art. 19 UNO-BRK auf die Abschaffung von Institutionen für Menschen mit Behinderungen und auf die Schaffung neuer, von den Betroffenen gewählten, sog. „gemeindenahen“ Wohnformen, d.h. von solchen Wohnformen, die ein Leben in der Gesellschaft mit allen anderen Menschen ermöglichen und die sich weder lagemässig noch mit Bezug auf die Wahlmöglichkeiten von den üblichen Wohnformen unterscheiden.

Solange dieses ambitionierte Ziel nicht erfüllt ist, steht die Lebenswirklichkeit vieler Menschen mit Behinderungen in stationären Einrichtungen im Widerspruch zum Prinzip der gemeindenahen Unterstützungsdienste, Dienstleistungen und Einrichtungen zur Verwirklichung eines unterstützten selbständigen Lebens⁹⁹⁷. In dieser Konstellation sind strenge Anforderungen an die Ausgestaltung konventionsrechtlich nicht mehr zulässiger Institutionen zu stellen. Hierfür müssen UNO-BRK-konforme inhaltliche

⁹⁹⁵ Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005, BBl 2005 6029, 6205.

⁹⁹⁶ Bericht Bundesrat, S. 33; Initialstaatenbericht, Rz. 101; Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 7.

⁹⁹⁷ Schattenbericht, S. 84.

Standards entwickelt und deren Einhaltung überprüft werden. So haben auch in Institutionen Menschen mit Behinderungen beispielsweise das Recht auf Unabhängigkeit und persönliche Autonomie. Ihnen sind Wahlmöglichkeiten und Kontrolle über den persönlichen Lebensstil und die täglichen Aktivitäten zu gewährleisten.

Die bisweilen geübte Praxis, während der Arbeitszeiten nur eine reduzierte oder gar keine Betreuung in den Wohnbereichen einer Institution anzubieten, vermag diesen Anforderungen nicht zu genügen. Der daraus entstehende faktische Zwang zur Arbeit ist mit den Garantien von Art. 19 und 27 UNO-BRK nicht vereinbar.

Es sind ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, um ihnen zu ermöglichen, ihren Alltag selber zu gestalten und darüber zu bestimmen, welche Unterstützungsdienstleistungen sie benötigen⁹⁹⁸.

INSOS Schweiz (Nationaler Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung), Curaviva Schweiz (Dachverband Schweizer Heime und sozialer Institutionen) und der vahs (Verband anthroposophische Heilpädagogik und Sozialtherapie in der Schweiz) haben zusammen mit dem EBGB einen Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UNO-BRK im institutionellen Bereich erarbeitet⁹⁹⁹. Darin werden die Anforderungen der UNO-BRK im institutionellen Umfeld konkret dargelegt; sie sollen hier nicht wiederholt werden. Ergänzend wurden zudem Ideen, Empfehlungen und Hilfsmittel ausgearbeitet, die eine Weiterentwicklung von institutionellen Dienstleistungen im Sinn der UNO-BRK unterstützen¹⁰⁰⁰.

Aufkantonaler Ebene definiert etwa INSOS Zürich in einem Positionspapier¹⁰⁰¹ die Umsetzung der UNO-BRK in den Institutionen als strategisches Ziel und

⁹⁹⁸ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 16.

⁹⁹⁹ Aktionsplan UN-BRK 2019–2023, Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bei Verbänden und Dienstleistungsanbietern für Menschen mit Behinderung, abrufbar unter: https://www.aktionsplan-un-brk.ch/admin/data/files/hero_asset/file/3/191021_a4_ap_lang_de_web_final.pdf?lm=1571657601.

¹⁰⁰⁰ Weitere Informationen dazu unter <https://www.aktionsplan-un-brk.ch/>.

¹⁰⁰¹ UNO-Behindertenrechtskonvention und Institutionen für Menschen mit Behinderung – eine grosse Chance!, Positionspapier von INSOS Zürich zur UNO-Behindertenrechtskonvention (2017), abrufbar unter: <https://insos-zh.ch/assets/Uploads/171123-Positionspapier-UNO-BRK-INSOS-Zuerich-def.pdf>.

stellt seinen Mitgliedern die Broschüre „UNO-BRK konkret!“¹⁰⁰² als Umsetzungsinstrument zur Verfügung.

Aus der Praxis des BRK-Ausschusses wird überdeutlich, dass physischer und psychischer Missbrauch in Institutionen für Menschen mit Behinderungen in vielen Ländern weit verbreitet ist¹⁰⁰³. Im Kontext der Institutionen in der Schweiz ist dieser Erfahrung mit strengen und wirksamen Massnahmen zum präventiven Schutz vor Missbrauch und mit den erforderlichen repressiven und therapeutischen Massnahmen bei vorgefallenem Missbrauch zu begegnen¹⁰⁰⁴.

e. Subjektfinanzierung

Art. 19 UNO-BRK enthält die Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderungen selber entscheiden können, welche persönlichen Dienstleistungen und Assistenzen sie einsetzen wollen, um ihre Lebensführung zu gestalten¹⁰⁰⁵. Diesem Grundgedanken folgt die Subjektfinanzierung als Alternative zur bisher hauptsächlich praktizierten Objektfinanzierung¹⁰⁰⁶, auf welcher das IFEG ausgerichtet ist und damit Ressourcen bindet, die für ein selbstbestimmtes Leben zu Hause fehlen¹⁰⁰⁷.

¹⁰⁰² UNO-BRK konkret!, Umsetzungsvorschläge für INSOS Zürich und seine Mitgliederinstitutionen, abrufbar unter: <https://insos-zh.ch/assets/Uploads/171123-UNO-BRK-Umsetzungsvorschlaege-def.pdf>.

¹⁰⁰³ Siehe nur etwa den Bericht über das Untersuchungsverfahren gegen Ungarn, Inquiry concerning Hungary carried out by the Committee under article 6 of the Optional Protocol to the Convention vom 13. September 2019, UN Doc CRPD/C/HUN/IR/1.

¹⁰⁰⁴ Dazu unten S. 497ff.

¹⁰⁰⁵ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 16 (d). In Bezug auf Art. 28 UNO-BRK auch UN Report on social protection, Rz. 54.

¹⁰⁰⁶ Zu den Vor- und Nachteilen der einzelnen Finanzierungssysteme siehe KURT JAGGI, Bericht zur Subjekt- und Objektfinanzierung von Institutionen im Behindertenbereich, Analyse von Vor- und Nachteilen, im Auftrag der SODK und EFV, Hinterkappelen 2007; Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe DOK, Finanzierung von Pflege, Betreuung und Assistenz: Subjekt- oder Objektfinanzierung? Stellungnahme einer Arbeitsgruppe der DOK, Zürich 2008.

¹⁰⁰⁷ Handlungsbedarf ZH, S. 52f.; Schattenbericht, S. 84.

i. Objektfinanzierung

Bei der Objektfinanzierung fließen die staatlichen Mittel direkt an die Leistungserbringer und nicht an die Menschen mit Behinderungen. Im System der Objektfinanzierung sind die primären Akteure die finanzierende Stelle, d.h. der Kanton, und die Institutionen, welche die entsprechenden Beiträge i.d.R. auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung erhalten. Die konkreten Bedürfnisse der eigentlichen Hauptakteure, nämlich der betroffenen Menschen mit Behinderungen, kommen nur mittelbar über die beiden primären Akteure zum Tragen. Dabei können durchaus Interessengegensätze zwischen den betroffenen Einzelnen einerseits und dem Kanton sowie den Institutionen andererseits bestehen. Zudem vermag die generelle Ausrichtung der Finanzierung im System der Objektfinanzierung die tatsächlichen Bedürfnisse der je konkreten einzelnen Menschen mit Behinderungen nur unzureichend abzubilden und ersetzt den individuellen Anspruch auf Selbstbestimmung mit einem vermittelten, kollektiv ausgerichteten Verständnis der vorhandenen Bedürfnisse.

ii. Mischform: Subjektorientierte Objektfinanzierung

Bei der zugesprochenen Unterstützung und der Finanzierung der Institutionen gilt heute in zahlreichen Kantonen eine Mischform zwischen Objekt- und Subjektfinanzierung. Bei dieser Mischfinanzierung wird der individuelle Leistungsbedarf des Menschen mit Behinderungen vom Leistungserbringer mittels des Bedarfsermittlungsinstrumentes IBB (individueller Betreuungsbedarf) erhoben, die Gelder jedoch direkt an die Institutionen, und nicht an die Menschen mit Behinderungen selber, ausbezahlt.

Das System IBB¹⁰⁰⁸ wurde von den Ostschweizer Kantonen und Zürich entwickelt und ist mittlerweile praktisch in der ganzen Deutschschweiz Standard. Mit dem IBB-Einstufungssystem werden die finanzrelevanten individuellen Betreuungsleistungen einer Einrichtung zugunsten von Menschen mit Behinderungen ermittelt. Die Abgeltung

¹⁰⁰⁸ Siehe dazu weitere Informationen in: Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren der Ostschweizer Kantone, Umsetzung IFEG SODK Ost+ZH, Der Individuelle Betreuungsbedarf (IBB), Wegleitung, Version 2019, abrufbar unter: https://www.ar.ch/fileadmin/user_upload/Departement_Gesundheit_Soziales/Amt_fuer_Soziales/ASE/Behinderung/IBB_Wegleitung_SODK_Ost_2019.pdf.

von stationären Leistungen erfolgt aufgrund der darin entwickelten Konzepte und Instrumente. Die Erfassung des individuellen Betreuungsbedarfs und der Kosten nach einheitlichen Kriterien soll eine leistungsorientierte Abgeltung in den Bereichen Wohnen und Tagesstruktur ermöglichen. Zum einen soll der individuelle Bedarf für die einzelnen Personen besser erfasst, zum anderen ein Vergleich zwischen den sozialen Einrichtungen ermöglicht werden. IBB will eine Finanzierung nach dem individuellen Betreuungsaufwand sicherstellen, Leistungen transparent und vergleichbar machen und Grundlagen für eine leistungsorientierte Finanzierung schaffen.

iii. Subjektfinanzierung

Im Zentrum dieser Konzeption steht nicht mehr die Finanzierung der Institutionen („Objektfinanzierung“), sondern die Finanzierung des individuellen Bedarfs konkreter Menschen im Vordergrund („Subjektfinanzierung“). Ziel der Subjektfinanzierung ist es, dass Menschen mit Behinderungen diejenige Lebensform wählen können, die ihnen am besten entspricht. Die betroffenen Einzelnen erhalten die Kosten für ihren persönlichen behinderungsbedingten Betreuungs- und Pflegebedarf direkt vergütet. Dadurch, so die Hoffnung, kann bei der Wohnform besser auf die individuellen Bedürfnisse und Wünsche von Menschen mit Behinderungen eingegangen und damit Wahlfreiheit, Autonomie, Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und mehr Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht werden.

Mit dem System der Subjektfinanzierung wird eine bessere Umsetzung der Anforderungen von Art. 19 UNO-BRK¹⁰⁰⁹ angestrebt. Das Finanzierungssystem allein stellt aber nur ein Instrument dar, um dieses Ziel zu erreichen. Es wird eingehender Untersuchungen der praktischen Auswirkungen dieses Systems auf die Autonomie und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen in der Wahl und Ausgestaltung ihrer Wohnformen bedürfen, um seine praktische Wirksamkeit fundiert beurteilen zu können.

Bisher haben die beiden Basler Kantone die Subjektfinanzierung ins ordentliche Recht überführt und in Kraft gesetzt; sie haben mit den gemeinsam erarbeiteten, inhaltlich

¹⁰⁰⁹ PALMISANO, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 19, S. 368.

gleichlautenden Behindertenhilfegesetzen den Systemwechsel vorgenommen¹⁰¹⁰. Damit soll die Behindertenhilfe mit dazu beitragen, die Ansprüche der Menschen mit Behinderungen und die staatlichen Verpflichtungen aus Art. 19 UNO-BRK zu verwirklichen. Die Hilfe soll weg von „spezialisierten und segregativen (sic; ms) Einrichtungen“ hin zu einem „System, bei dem die behinderte Person im Zentrum steht“¹⁰¹¹, entwickelt werden. Das System baut auf einem individuell ermittelten Bedarf auf, aufgrund dessen die passenden Unterstützungsleistungen aus einem abschliessend bestimmten Leistungskatalog zusammengestellt werden. Diese Leistungen können innerhalb oder ausserhalb eines institutionellen Rahmens bezogen werden¹⁰¹². Ziel ist, dass Menschen mit Behinderungen ihre Leistungsanbieter – in den Grenzen des Leistungskatalogs – frei wählen können¹⁰¹³. Zur Umsetzung des Ziels einer an den individuellen Bedürfnissen der Betroffenen ausgerichteten Unterstützung haben die Kantone Instrumente und Verfahren zur individuellen Bedarfsermittlung entwickeln lassen¹⁰¹⁴, deren Wirksamkeit in der Praxis laufend zu überprüfen sind¹⁰¹⁵. Die bisherigen Erfahrungen werden in einem Handbuch zur individuellen Bedarfsermittlung veröffentlicht und regelmässig aktualisiert¹⁰¹⁶.

¹⁰¹⁰ § 2 Gesetz über die Behindertenhilfe (Behindertenhilfegesetz, BHG) Basel-Landschaft, SGS 853; § 2 Gesetz über die Behindertenhilfe (Behindertenhilfegesetz, BHG) Basel-Stadt, SG 869.700.

¹⁰¹¹ Konzept Behindertenhilfe beider Basel, abrufbar unter: https://www.asb.bs.ch/dam/jcr:fca9ef3a-9327-42cf-9a1f-966c32896f8f/ABH_Konzept_Behindertenhilfe.pdf, S. 9f.

¹⁰¹² Konzept Behindertenhilfe beider Basel (Fn. 1011), S. 11.

¹⁰¹³ Konzept Behindertenhilfe beider Basel (Fn. 1011), S. 13.

¹⁰¹⁴ Konzept Behindertenhilfe beider Basel (Fn. 1011), S. 15ff.

¹⁰¹⁵ Konzept Behindertenhilfe beider Basel (Fn. 1011), S. 17.

¹⁰¹⁶ Handbuch zur Individuellen Bedarfsermittlung im Kanton Basel-Stadt, Version Juli 2021, abrufbar unter: https://www.asb.bs.ch/dam/jcr:42f1d50e-da02-4974-9d29-118820c306bd/ABH_Handbuch%20Individuelle%20Bedarfsermittlung%202019.pdf.

Handbuch zur Individuellen Bedarfsermittlung im Kanton Basel-Landschaft, Version April 2021, abrufbar unter: <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bildungs-kultur-und-sportdirektion/soziales/behindertenangebote/downloads-behindertenangebote/downloads-fuer-einrichtungen-fuer-behinderte-erwachsene-ab-01-01-2017/downloads/handbuch-individuelle-bedarfsermittlung-bl-version.pdf>.

Nach einer im Zürcher Kantonsrat angenommenen Motion¹⁰¹⁷, welche die Einführung der Subjektfinanzierung¹⁰¹⁸ vorsieht, hat der Regierungsrat einen Gesetzesentwurf ausgearbeitet. Der Entwurf des Gesetzes über den selbstbestimmten Leistungsbezug durch Menschen mit Behinderung (Selbstbestimmungsgesetz, SLBG)¹⁰¹⁹ wurde im Frühjahr 2021 an den Kantonsrat überwiesen¹⁰²⁰.

Weitere Kantone wie etwa Bern¹⁰²¹, Genf, Luzern¹⁰²², Neuenburg¹⁰²³ und Zug¹⁰²⁴ prüfen bzw. planen ebenfalls die Einführung der Subjektfinanzierung.

¹⁰¹⁷ Motion Selbstbestimmung ermöglichen durch Subjektfinanzierung, KR-Nr. 100/2017 vom 10. April 2017, abrufbar unter: <https://parlzhcdws.cmicloud.ch/parlzh5/cdws/Files/1674221bfeed4019bf87c8df467fdab3-332/1/pdf>.

¹⁰¹⁸ Der Kanton Zürich hat einen umfangreichen Bericht „Zur Einführung der Subjektfinanzierung im Kanton Zürich“ erstellen lassen, abrufbar unter: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/sicherheitsdirektion/sozialamt/amtseite/leben-mit-behinderung/bericht_subjektfinanzierung_zhaw.pdf.

¹⁰¹⁹ Antrag des Regierungsrats vom 31. März 2021, 5594 b, abrufbar unter: https://www.zh.ch/bin/zhweb/publish/regierungsratsbeschluss-unterlagen./2021/336/5594b_SLBG.pdf.

¹⁰²⁰ RRB-Nr. 336/2021 vom 31. März 2021, abrufbar unter: <https://www.zh.ch/bin/zhweb/publish/regierungsratsbeschluss-unterlagen./2021/336/RRB-2021-0336.pdf>.

¹⁰²¹ Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Behindertenpolitik im Kanton Bern 2016, S. 34ff., abrufbar unter: <https://www.gsi.be.ch/content/dam/gsi/dokumente-bilder/de/themen/soziales/behinderung/behindertenpolitik-berner-modell/behindertenbericht-2016-d.pdf>. Weitere Informationen zum Gesetz über die Leistungen für Menschen mit Behinderungen sind abrufbar unter: <https://www.gsi.be.ch/de/start/ueber-uns/generalsekretariat/rechtsabteilung/laufende-rechtsetzungsverfahren.html>.

¹⁰²² Im Kanton Luzern werden seit 2020 ambulante Leistungen subjektorientiert ausgerichtet, siehe § 12 Abs. 4 Gesetz über die sozialen Einrichtungen (SEG LU) vom 19. März 2007.

¹⁰²³ Rapport NE, S. 9.

¹⁰²⁴ Projekt „InBeZug“, weitere Informationen abrufbar unter: <https://www.zg.ch/inbezug>. Siehe zum Kanton Zug auch den Bericht der Internationalen Hochschule für Heilpädagogik, Subjektorientierte Finanzierungssysteme von Unterstützungsangeboten für Menschen mit Behinderung im Kanton Zug, Projektbericht 1: Analyse und Evaluation zum Stand in Theorie und Praxis, November 2017, abrufbar unter: https://www.hfh.ch/fileadmin/files/documents/Dokumente_FE/3_23_HfH_Projektbericht_Subjektorientierte_Finanzierung_Okt_17_def.pdf.

Zur Umsetzung der Subjektfinanzierung ist ein umfassendes Abklärungsverfahren zur individuellen Bedarfsermittlung notwendig¹⁰²⁵: Mit differenzierten Fragebögen und Gesprächen wird abgeklärt, wieviel und welche Betreuung die betroffene Person aufgrund ihrer Behinderung benötigt. Im Rahmen des zugewiesenen Bedarfs kann die betroffene Person mit Behinderung die Kostengutsprache grundsätzlich frei einsetzen. Sie kann selber wählen, ob sie die Unterstützungsdienste in einem Heim oder mit persönlicher Assistenz beziehen will, oder ob sie eine Kombination aus beidem wünscht. Die Ermöglichung des ambulanten Leistungsbezugs und damit der freien Wahl der Wohnform, sowie die Möglichkeit der Wahl der betreuenden Personen entsprechen in ihrer Grundausrichtung wesentlichen Anliegen der UNO-BRK in Bezug auf die Selbstbestimmung und Autonomie.

f. Wohnen im Alter

i. Behinderung und Alter

Einen spezifischen Schutz geniessen neben Frauen¹⁰²⁶, Kindern¹⁰²⁷ und anderen besonders schutzbedürftigen Personen¹⁰²⁸ auch ältere Menschen mit Behinderungen¹⁰²⁹. Alter und Behinderung stehen in engem Zusammenhang: Die Wahrscheinlichkeit einer Behinderung nimmt mit fortschreitendem Alter zu¹⁰³⁰.

¹⁰²⁵ Siehe dazu die zahlreichen Hilfsmittel und Informationen sowie das Handbuch zur Individuellen Bedarfsermittlung im Kanton Basel-Stadt, abrufbar unter: <http://www.asb.bs.ch/alter-behinderung/behindertenhilfe/individuelle-bedarfsermittlung.html>.

¹⁰²⁶ Siehe zum sozialen Schutz von Frauen und Mädchen UN Report on social protection, Rz. 38-39; CREMIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 28, S. 821f.

¹⁰²⁷ Siehe zum sozialen Schutz von Kindern mit Behinderungen UN Report on social protection, Rz. 35.

¹⁰²⁸ Darunter fallen Personen, welche Mehrfachdiskriminierungen ausgesetzt sind, UN Report on social protection, Rz. 40-41. Siehe allgemein zu Mehrfachdiskriminierungen und besonders schutzbedürftigen Personen oben S. 286ff.

¹⁰²⁹ UN Report on social protection, Rz. 37; CREMIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 28, S. 822.

¹⁰³⁰ Siehe dazu die Daten des BFS zu Behinderung nach Geschlecht und Alter, abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/behinderungen/merkmale-behinderung.as-setdetail.6886022.html>.

Der Kanton Freiburg verknüpft mit dem Projekt „Senior+“ die Problematiken Alter und Behinderung. Das Gesetz über die Seniorinnen und Senioren¹⁰³¹ verpflichtet den Kanton, darauf zu achten, dass Seniorinnen und Senioren in die Gesellschaft eingebunden, ihre Bedürfnisse und Kompetenzen anerkannt sowie ihre Autonomie gewahrt werden (Art. 1 SenG FR). Dieser Zweckartikel verdeutlicht, dass die Ziele der Seniorenpolitik eng mit den Zielen der Behindertenpolitik zusammenhängen. So werden die Bedarfsanalysen aufeinander abgestimmt. Entsprechend überschneiden sich die Interventionsbereiche des Projekts Senior+ mit denjenigen der Politik für Menschen mit Behinderungen: Zugänglichkeit von Gebäuden, Dienstleistungen zu Hause zur Förderung der Autonomie, Vernetzung der Personen und Institutionen, die sozial-medizinische Leistungen erbringen, Schaffung von Arbeitsbedingungen, die den Bedürfnissen und Kompetenzen der älteren Menschen besser entsprechen, oder Ausbildung der Senioren und Seniorinnen im Hinblick auf den Erwerb und die Aufrechterhaltung von Kompetenzen und Autonomie¹⁰³².

Das genannte Freiburger Projekt versucht, die Massnahmen zugunsten von betagten Menschen nach wie vor von jenen für Menschen mit Behinderungen zu unterscheiden. Der Begriff der Behinderung ist jedoch so gefasst, dass der Grund für eine Beeinträchtigung nicht von Bedeutung ist – entsprechend ist für das Vorliegen einer Behinderung irrelevant, ob die Beeinträchtigung einen Grund im hohen Alter eines Menschen oder in anderen Gründen findet. Auf einer grundsätzlichen Ebene unterscheiden sich deshalb Behinderungen, die üblicherweise mit fortgeschrittenem Alter einhergehen, nicht von Behinderungen aus anderen Gründen.

Der Anspruch auf unabhängige Lebensführung und auf gleiche Wahlmöglichkeiten der Wohnform ist gerade auch bei Behinderungen im Alter von Bedeutung; die Wahlmöglichkeit zwischen unterschiedlichen Wohn- und Dienstleistungsangeboten sind auch im Alter zu gewährleisten. Die heutigen institutionellen Strukturen und ambulanten

¹⁰³¹ Gesetz über die Seniorinnen und Senioren (SenG FR) vom 12. Mai 2016, SGF 10.3.

¹⁰³² Siehe weitere Informationen unter <https://www.fr.ch/de/gsd/sva/datei/politik-zugunsten-der-seniorinnen-und-senioren>.

Angebote sind dafür ungenügend¹⁰³³. Die Kantone sollen dafür die nötigen Rahmenbedingungen schaffen.

ii. Konzepte in den Kantonen

Verschiedene Kantone haben sich der Auswirkungen von Behinderungen im Alter angenommen und entsprechende Berichte und Konzepte erstellt¹⁰³⁴. Dabei ergibt sich zusammengefasst folgendes Bild:

Menschen mit Behinderungen wechseln mit Eintritt des AHV-Alters von der IV zur AHV. Es stellt sich beim Übertritt in die AHV das Problem, dass Menschen mit Behinderungen, welche bisher in Einrichtungen mit Tagesstrukturen wohnten, diese Angebote nicht mehr zur Verfügung stehen. Dies betrifft in besonderem Masse Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen, welche einer ambulanten Beschäftigung oder einer geschützten Arbeit nachgingen und für welche geeignete Anschlusslösungen bei der Pensionierung fehlen.

Bisherige Wohn- und Tagesstrukturen sollten auch nach Erreichen des AHV-Alters angeboten und finanziert und mit der erforderlichen Pflegekompetenz ausgestattet sein. Ein Übertritt in ein Alters- und Pflegeheim soll frühestens erfolgen, wenn der Betroffene

¹⁰³³ Zwischenbericht AG BePo, S. 6.

¹⁰³⁴ Siehe exemplarisch: Fachbericht der Projektgruppe Behinderung im Alter, Menschen mit Behinderung werden älter – Standortbestimmung, Handlungsbedarf und Empfehlungen für den Kanton Zug, Juli 2012, abrufbar unter: [@download/file/Fachbericht%20Menschen%20mit%20Behinderung%20werden%20aelter.pdf](https://www.zg.ch/behoerden/direktion-des-innern/kantonales-sozialamt/generationen-und-gesellschaft/alter/downloads/Fachbericht%20Menschen%20mit%20Behinderung%20werden%20aelter.pdf); MONIKA T. WICKI, Behinderung und Alter im Kanton Basel-Stadt, Angebote und Angebotsentwicklung, Zusammenfassender Schlussbericht, März 2018, abrufbar unter: https://www.hfh.ch/fileadmin/files/documents/Dokumente_FE/5_49_Schlussbericht.pdf; Konzept Menschen mit Behinderung werden älter, Standortbestimmung, Handlungsbedarf und Empfehlungen für den Kanton Obwalden vom 2. November 2017, abrufbar unter: https://www.ow.ch/_docn/104711/Konzept_Menschen_Behinderung_Alter.pdf; Kanton Solothurn, Wohn- und Lebenssituation von Menschen mit einer Behinderung im Alter, Kantonales Konzept, Februar 2010, abrufbar unter: https://so.ch/fileadmin/internet/ddi/ddi-ags/13_4_Soziale_Organisationen/Behinderung/Konzept_Behinderung_im_Alter_Kant_SO.pdf; siehe auch die Forderungen der INSOS Zürich zum Thema Alter und Behinderung, abrufbar unter: <https://insos-zh.ch/themen/behinderung-und-alter/>.

dort ohne Zusatzaufwand aufgenommen werden kann. Der geeignete Zeitpunkt für einen Übertritt soll sich im Einzelfall nach dem Bedürfnis der betreuten Person richten.

Unter bestimmten Bedingungen und in begründeten Fällen ist die Möglichkeit für einen Eintritt in Institutionen im AHV-Alter zu schaffen. Gerade für Menschen mit Behinderungen, die bis ins AHV-Alter bei ihren Eltern leben, oder für Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen, die keinen Pflegebedarf aufweisen, soll diese Möglichkeit bestehen.

Für Personen, welche im IV-Alter ambulant begleitet werden und die im AHV-Alter einen steigenden Pflegebedarf haben, sind Anpassungen in ambulant begleiteten Wohnformen zu prüfen, damit ein Umzug in eine Institution vermieden werden kann. Daher werden geeignete ambulante Unterstützungsleistungen und betreute Wohnformen gefördert, zusammen mit einer verstärkten interdisziplinären Zusammenarbeit sowie einer erhöhten Präsenz von Fachleuten und Beschäftigungsmöglichkeiten.

Des Weiteren wird festgehalten, die Durchlässigkeit zwischen Institutionen für Menschen mit Behinderungen und Alters- und Pflegeheimen sei zu erhöhen. Als weitere Verbesserungsmöglichkeit sollen Entlastungsmöglichkeiten für Angehörige geschaffen werden.

iii. Der Rahmen des Sozialversicherungsrechts

Nach der heutigen Regelung gilt für Menschen mit Behinderungen, die Leistungen der IV beziehen, beim Übergang von der IV oder der UV zur AHV der Grundsatz der Bestandswahrung für IV-Rente, Hilflosenentschädigung und die meisten Hilfsmittel¹⁰³⁵. Der Anspruch auf die in der IV ausgerichteten Hilfsmittel oder Ersatzleistungen bleibt in Art und Umfang erhalten, solange die massgebenden Voraussetzungen weiterhin erfüllt sind. Menschen mit Behinderungen, die erst nach Erreichen des Rentenalters erstmals ein bestimmtes Hilfsmittel benötigen, werden demgegenüber benachteiligt, da die AHV im Gegensatz zur IV nur für einige wenige Hilfsmittel aufkommt¹⁰³⁶. Zudem beschränkt sich die Beteiligung der AHV lediglich auf einen Kostenbeitrag, ohne

¹⁰³⁵ Rückschritte im sozialen Schutz sind grundsätzlich unzulässig, siehe UN Report on social protection, Rz. 85.

¹⁰³⁶ Verordnung über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Altersversicherung (HVA; SR 831.135.1).

die Kosten für ein nötiges Gebrauchstraining oder die Reparatur und den Unterhalt zu übernehmen¹⁰³⁷.

4. BAUTEN UND ANLAGEN

a. Grundsätze und Kompetenzen

i. Anwendbarkeit des BehiG im kantonalen Kompetenzbereich

Das Baupolizeirecht liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone, und die grosse Mehrheit der Bewilligungen für Bauten und Anlagen fällt in die Zuständigkeit des kantonalen und kommunalen Baurechts. Im Recht der Kantone finden sich sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesebene Bestimmungen über die Zugänglichkeit von Bauten und Anlagen, Wohnbauten und Gebäuden mit Arbeitsplätzen. Zahlreiche Kantone kennen Regelungen über die Benutzbarkeit, die Zugänglichkeit und die hindernisfreie Ausgestaltung oder nachträgliche Anpassung von Bauten und Anlagen oder erstrecken den Geltungsbereich der Bestimmungen zum hindernisfreien Bauen auf weitere, nicht vom BehiG betroffene Gebäudetypen.

Die Gemeinden haben ihre wichtigste Kompetenz bei der Baubewilligungserteilung im Hochbau und sind damit massgeblich an der Umsetzung der Vorgaben des BehiG und der kantonalen Gesetze beteiligt. Die Gemeinden haben zudem regelmässig Kompetenzen im Bereich des öffentlichen Raums, soweit keine Kantonsstrassen betroffen sind, so bezüglich der übrigen Strassen, der Fusswege, der Umgebungsgestaltung von öffentlichen Gebäuden sowie ihren eigenen kommunalen Anlagen und Bauten.

Das BehiG verankert den nationalen Mindeststandard: Das Bundesgericht wendet die Bestimmungen des BehiG zum Baurecht auch im kantonalen und kommunalen Kompetenzbereich mittelbar im Sinne von „grundsätzlichen Regeln und Rahmenbestimmungen“¹⁰³⁸ an, als Minimalumfang der notwendigen Anpassungen, die gerichtlich

¹⁰³⁷ Schattenbericht, S. 86.

¹⁰³⁸ BGE 132 I 82 E2.3.2 S. 85 (deutsche Übersetzung in Pra 2006, S. 875ff.); BGE 134 II 249 E2.2 S. 251.

durchgesetzt werden können¹⁰³⁹. Gegenüber Kantonen und Privaten bringt das Bundesgericht die baurechtlichen Regelungen des BehiG als Auslegung von Art. 8 Abs. 2 BV mittelbar zur Anwendung¹⁰⁴⁰. Die aus dem BehiG fliessenden minimalen Rechtsansprüche werden durch das kantonale Recht nicht verdrängt¹⁰⁴¹. Dies hat zur Folge, dass kantonalen Bestimmungen nur dort eine eigenständige Bedeutung zukommt, wo sie über den Minimalstandard des BehiG – und damit auch der Bundesverfassung – hinausgehen¹⁰⁴². Diejenigen kantonalen Bestimmungen, die hinter das Schutzniveau des BehiG zurückfallen, finden keine Anwendung¹⁰⁴³. Dort, wo das kantonale Recht weitergehende Ansprüche gewährleistet, wie dies etwa die Kantone Basel-Stadt und Genf schon auf Verfassungsstufe tun¹⁰⁴⁴, ist es selbständig anwendbar.

ii. Durch das BehiG erfasste Bauten und Anlagen

Das BehiG als Minimalstandard erfasst folgende Bauten und Anlagen:

- Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen (Art. 3 lit. a BehiG);
- Wohngebäude mit mehr als 8 Wohneinheiten (Art. 3 lit. c BehiG);
- Bauten mit über 50 Arbeitsplätzen (Art. 3 lit. d BehiG).

¹⁰³⁹ BGE 134 II 249 E3.1 S. 252f.

¹⁰⁴⁰ Dies gilt sowohl für öffentlich-rechtliche wie auch für zivilrechtliche Verfahren, siehe SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 44f.

¹⁰⁴¹ Das Bundesgericht wendet dabei die Regelungen des BehiG auch dann direkt an, wenn kantonale Rechtsnormen bestehen, BGE 134 II 249 E2.2 und E3 S. 251ff.

¹⁰⁴² NADJA HERZ, Behindertengleichstellungsgesetz – Auswirkungen auf das Bauen, in: PBG 2004/3, S. 5-29, S. 11; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 43 f.

¹⁰⁴³ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengerechtes Bauen, S. 266.

¹⁰⁴⁴ Siehe § 8 Abs. 3 KV BS und Art. 16 Abs. 1 KV GE, welche eine direkte Drittwirkung verankern: Es besteht eine kantonsverfassungsrechtliche Pflicht zur Anpassung bestehender Bauten und Anlagen, in denen Leistungen öffentlich angeboten werden. Zu § 8 Abs. 3 KV BS SCHEFER/ZIEGLER, in: Handbuch BS, S. 100ff.; zu Art. 16 Abs. 1 KV GE; MICHEL HOTTELIER/THIERRY TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, in: SJ 2014 II, S. 362; JEAN-CLAUDE PERROUD/NINA CAPEL/NATHANAËL PÉTERMANN, L'égalité des personnes handicapées en matière de construction, in: L'égalité des personnes handicapées, S. 174f.; THIERRY TANQUEREL, L'égalité des personnes handicapées face aux prestations offertes au public, in: L'égalité des personnes handicapées, S. 236f.; siehe zur Entstehung der Bestimmung Rapport sectoriel de la commission 1 de l'Assemblée constituante n° 102 relatif aux droits fondamentaux du 30 avril 2010, S. 14ff., abrufbar unter: https://outil.ge.ch/site/constituante/www.ge.ch/constituante/doc/d41/AC_CoT1_RA_102_Droits-fondamentaux_2010-04-30.pdf.

Art. 3 BehiG verlangt, dass öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen¹⁰⁴⁵ sowie Bauten mit über 8 Wohneinheiten und Bauten mit über 50 Arbeitsplätzen behindertengerecht gebaut werden müssen. Art. 2 lit. c BehiV dehnt diesen Begriff aus: Umfasst werden auch Bauten und Anlagen, die nur einem bestimmten Personenkreis offenstehen, der in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Gemeinwesen oder zu den Dienstleistungsanbietern steht¹⁰⁴⁶, die in der Baute oder Anlage tätig sind sowie Bauten und Anlagen, in denen Dienstleistungsanbieter persönliche Dienstleistungen erbringen¹⁰⁴⁷. Nicht von Bedeutung sind die Eigentumsverhältnisse an der Baute oder Anlage¹⁰⁴⁸.

b. Rechtliche Verpflichtungen

i. UNO-BRK

Bauliche Massnahmen sollen die Gestaltung einer „barrierefreien Umwelt“¹⁰⁴⁹ sicherstellen und sind daher Ausgangspunkt für die Durchsetzung eines der zentralen Grundsätze der UNO-BRK¹⁰⁵⁰: der Zugänglichkeit (Art. 3 lit. f UNO-BRK) und des gleichberechtigten Zugangs zur physischen Umwelt¹⁰⁵¹. Dieses Prinzip gilt gemäss Art. 9 lit. a UNO-BRK unter anderem für „Gebäude, Strassen, Transportmittel sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschliesslich Schulen, Wohnhäusern, medizinischer

¹⁰⁴⁵ Art. 9 UNO-BRK enthält einen analogen Geltungsbereich, siehe SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 50f. Öffentlich zugängliche Bauten sind z.B. Restaurants, Museen, Kinos, Banken, Einkaufsgeschäfte oder Sportanlagen. Öffentlich zugängliche Anlagen sind z.B. Verkehrsanlagen, öffentliche Plätze, Parkplätze, Haltestellen, Fusswege oder Pärke.

¹⁰⁴⁶ Darunter fallen z.B. Schulen, Spitäler, Kirchen oder Heime. Ausgenommen sind solche, die zur Kampf- und Führungsstruktur der Armee gehören.

¹⁰⁴⁷ Darunter fallen z.B. Arztpraxen, Architekturbüros oder Versicherungsagenturen.

¹⁰⁴⁸ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 47; SCHEFER/HESS-KLEIN, Gleichstellung, S. 394.

¹⁰⁴⁹ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 131, Rz. 1.

¹⁰⁵⁰ Art. 9 UNO-BRK verankert erstmals in einem internationalen Übereinkommen das Recht auf Zugänglichkeit und erfasst als Grundsatz der Konvention sämtliche darin enthaltenen Rechte, SEATZU, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 9, S. 227, 230f.

¹⁰⁵¹ Die Zugänglichkeit erfasst gem. Präambel lit. v UNO-BRK Hindernisse der „physischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Umwelt“; ebenso präzisiert Art. 9 Abs. 1 lit. b, dass die Pflicht zur Beseitigung von Hindernissen auch „Informations-, Kommunikations-, und andere Dienste, einschliesslich elektronischer Dienste und Notdienste“ umfasst.

Einrichtungen und Arbeitsstätten“ und ist von zentraler Bedeutung für die autonome Ausübung der übrigen Rechte¹⁰⁵² und die vollwertige Teilnahme am gesellschaftlichen Leben¹⁰⁵³.

Art. 9 Abs. 1 UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, Zugangshindernisse und -barrieren festzustellen und zu beseitigen. Mit dem „gleichberechtigten Zugang“ ist gemeint, dass der Zugang für Menschen mit Behinderungen zu allen Orten, die auch Nichtbehinderten zur Verfügung stehen, ermöglicht werden soll. Zu diesem Zweck müssen unter anderem jene angemessenen Vorkehren baulicher Art getroffen werden, die den behinderungsbedingten Bedürfnissen entsprechen¹⁰⁵⁴. Art. 9 Abs. 2 UNO-BRK zählt exemplarisch verschiedene Massnahmen auf, welche zur Umsetzung der Zugänglichkeit nötig sind¹⁰⁵⁵.

Art. 9 UNO-BRK erfasst sowohl Neubauten als auch bestehende Bauten¹⁰⁵⁶. Neubauten haben dem in Art. 4 Abs. 1 lit. f UNO-BRK formulierten Prinzips des „Universal Design“ zu entsprechen¹⁰⁵⁷. Bei bestehenden Bauten sind die Barrieren zu eliminieren, um die Zugänglichkeit zu gewährleisten.

Der BRK-Ausschuss zeigt sich besorgt über die unzureichende Umsetzung der Prinzipien der Zugänglichkeit und des Universal Design in der Schweiz und

¹⁰⁵² WELTI, in: Welke, UN-Behindertenrechtskonvention, S. 128, Rz. 1ff., wonach „der Ansatz der vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft und der Einbeziehung in die Gesellschaft (Art. 3 Buchstabe c BRK) zu einem erheblichen Teil durch die Zugänglichkeit operationalisiert“ werde (Rz. 2); so auch SEATZU, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 9, S. 227, 238, wonach das Prinzip der Zugänglichkeit Grundvoraussetzung für die Ausübung sämtlicher anderer Rechte der Konvention darstellt.

¹⁰⁵³ LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 268; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 38.

¹⁰⁵⁴ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 63.

¹⁰⁵⁵ Die Liste von Art. 9 Abs. 2 UNO-BRK ist nicht abschliessend, siehe LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 269f.

¹⁰⁵⁶ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 24 und dazu auch LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 270f.

¹⁰⁵⁷ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 15.

*empfiehlt die Ausarbeitung einer Umsetzungsstrategie mit entsprechenden gesetzlichen Anpassungen*¹⁰⁵⁸.

Diese Verpflichtungen sind grundsätzlich progressiver Natur¹⁰⁵⁹ und sind auf Wohnhäuser und Arbeitsstätten anwendbar¹⁰⁶⁰. Kurz- bis mittelfristig sind die Identifikation und Behebung von Barrieren an die Hand zu nehmen¹⁰⁶¹. Parallel zur progressiven Verpflichtung sind die Vertragsstaaten angehalten, unmittelbar angemessene Vorkehren zu treffen, falls die Zugänglichkeit nicht gegeben ist und ein Mensch mit Behinderungen diese in einer konkreten Situation braucht¹⁰⁶².

Im Gegensatz zum BehiG knüpft Art. 9 UNO-BRK nicht an das Erfordernis eines bewilligungspflichtigen Neu- oder Umbaus an¹⁰⁶³. Die Konvention geht damit weiter als das BehiG: Anpassungsmassnahmen sind – im Rahmen der progressiven Verwirklichungspflicht – nach Art. 9 UNO-BRK auch bei bestehenden Bauten erforderlich, welche sonst nicht verändert werden¹⁰⁶⁴. Es erscheint fraglich, ob die bestehende Gesetzgebung diesbezüglich mit der UNO-BRK vereinbar ist¹⁰⁶⁵.

Schliesslich konkretisieren Art. 9 Abs. 2 lit. d und e UNO-BRK die Zugänglichkeit, indem Beschilderungen in Brailleschrift und in leicht lesbarer und verständlicher Form bei öffentlich zugänglichen Gebäuden¹⁰⁶⁶ sowie die Zurverfügungstellung von

¹⁰⁵⁸ Concluding Observations Switzerland, Rz. 19 (a), 20 (a).

¹⁰⁵⁹ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 24.

¹⁰⁶⁰ LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 277.

¹⁰⁶¹ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 27.

¹⁰⁶² CRPD, General Comment No. 2, Rz. 26; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengerechtes Bauen, S. 259.

¹⁰⁶³ In einem früheren Entwurf der UNO-BRK war das Erfordernis der Zugänglichkeit noch ausdrücklich auf „construction and renovation“ von Gebäuden beschränkt. In der geltenden Fassung ist diese Einschränkung nicht mehr vorhanden.

¹⁰⁶⁴ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengerechtes Bauen, S. 259; SCHEFER/HESS-KLEIN, Gleichstellung, S. 395.

¹⁰⁶⁵ SCHEFER/HESS-KLEIN, Gleichstellung, S. 415.

¹⁰⁶⁶ Dies unabhängig davon, ob sie in staatlicher oder privater Hand sind, LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 283.

menschlicher oder tierischer Hilfe sowie Mittelspersonen zum Führen und Vorlesen sowie Gebärdensprachdolmetscher gefordert werden.

ii. BehiG und kantonales Recht

(1) Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen

Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen im Kompetenzbereich der Kantone müssen für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein¹⁰⁶⁷. Die meisten Kantone knüpfen an den bundesrechtlichen Begriff der öffentlichen Zugänglichkeit von Bauten und Anlagen des BehiG an¹⁰⁶⁸. Auch in denjenigen Kantonen, in denen einschränkende Kriterien wie Bauten und Anlagen mit „Publikumsverkehr“¹⁰⁶⁹ oder „erheblichem Publikumsverkehr“¹⁰⁷⁰ gelten, darf der Anwendungsbereich des behindertengerechten Bauens jedoch nicht hinter dem bundesrechtlichen Minimalstandard der „öffentlichen Zugänglichkeit“ des BehiG zurückfallen. Derartige kantonale Bestimmungen sind nur schwer mit Art. 8 Abs. 2 BV vereinbar¹⁰⁷¹ und im Sinne von Art. 8 Abs. 2 und 4 BV und Art. 3 lit. a BehiG in einem weiten Sinne zu verstehen¹⁰⁷².

Eine Benachteiligung beim Zugang zu einer Baute oder Anlage liegt nach Art. 2 Abs. 3 BehiG vor, wenn er „aus baulichen Gründen“ nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen gewährleistet ist. Der Begriff der „baulichen Gründe“ ist weit auszulegen¹⁰⁷³.

¹⁰⁶⁷ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengerechtes Bauen, S. 266.

¹⁰⁶⁸ § 53 Abs. 1 BauG AG; Art. 69 Abs. 1 BauG AI; § 62 Abs. 1 BPG BS; Art. 129 Abs. 1 RPBG FR; Art. 109 Abs. 2 lit. a LCI GE; Art. 80 Abs. 1 KRG GR; Art. 15 Abs. 1 LCAT JU; § 157 Abs. 1 und 2 PBG LU; Art. 177 Abs. 1 BauG NW; Art. 38 BauG SH; § 143^{bis} Abs. 1 PBG SO; § 57 Abs. 2 PBG SZ; Art. 94 LATC VD; § 10a Abs. 1 PBG ZG; § 239a Abs. 1 PBG ZH und dazu NADJA HERZ, Die neuen Vorschriften für das behindertengerechte Bauen im Kanton Zürich, in: PBG 2013/2 S. 5-16, S. 6f.

¹⁰⁶⁹ Art. 117 Abs. 1 BauG AR; § 108 Abs. 1 RBG BL; Art. 23 BauG BE.

¹⁰⁷⁰ Art. 23 Abs. 1 BauG BE und dazu das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 4. September 2013, 100.2012.231U, E4.3, welches den erheblichen Publikumsverkehr im Zusammenhang mit einem Coiffeurgeschäft sowie einer Tangoschule bejaht; Art. 50 Abs. 1 Satz 2 BauG OW.

¹⁰⁷¹ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengerechtes Bauen, S. 262; SCHEFER/HESS-KLEIN, Gleichstellung, S. 402.

¹⁰⁷² SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 49.

¹⁰⁷³ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 69.

Ebenso umfasst wird die Benutzbarkeit der öffentlich zugänglichen Baute oder Anlage¹⁰⁷⁴. Zahlreiche Kantone garantieren diese ausdrücklich¹⁰⁷⁵.

(2) Wohngebäude

Wohngebäude mit mehr als 8 Wohneinheiten sind laut BehiG behindertengerecht auszugestalten¹⁰⁷⁶. Die meisten Kantone weiten jedoch diese Pflicht auch auf kleinere Wohngebäude aus und gehen damit über das bundesrechtliche Minimum hinaus¹⁰⁷⁷. Das kantonale Recht kennt dabei teilweise unterschiedliche inhaltliche Anforderungen an die hindernisfreie Ausgestaltung von Wohngebäuden. Die vom BehiG offen gelassene Frage, wie die Anzahl der Wohneinheiten etwa bei Mehrfamilienhäusern mit mehreren Eingängen, bei Reihenhäusern und anderen Überbauungen zu bestimmen ist, wird im kantonalen Recht nicht abschliessend geklärt¹⁰⁷⁸.

Die einschränkenden Kriterien im BehiG werden vom BRK-Ausschuss kritisiert, welcher eine Revision des BehiG empfiehlt, um sämtliche Wohngebäude zu erfassen¹⁰⁷⁹.

Das Bundesrecht umfasst den Anspruch auf Zugang zu Wohngebäuden mit mehr als 8 Wohneinheiten und zu den einzelnen Stockwerken. Jedoch ist bis heute unklar, ob auch das Wohnungsinnere und die Benutzbarkeit erfasst werden¹⁰⁸⁰. Im Hinblick auf die Leitideen der UNO-BRK, insbesondere das Recht auf eine unabhängige Lebens-

¹⁰⁷⁴ BGE 134 II 249 E3.3 S. 254.

¹⁰⁷⁵ Siehe § 53 Abs. 1 BauG AG; Art. 117 Abs. 1 BauG AR; § 108 Abs. 1 RBG BL; § 62 Abs. 1 BPG BS; Art. 80 Abs. 1 PBG UR; Art. 38 Abs. 1 BauG SH; § 157 Abs. 1 PBG LU; Art. 177 Abs. 1 BauG NW sowie § 68 Abs. 2 BauV NW; Art. 50 Abs. 1 Satz 2 BauG OW; § 57 Abs. 2 PBG SZ; § 143^{bis} Abs. 1 PBG SO; Art. 22 Abs. 1 und 2 GRIMB VS; Art. 109 Abs. 1 LCI GE; § 10a Abs. 1 PBG ZG; § 239d Abs. 1 PBG ZH.

¹⁰⁷⁶ Art. 9 UNO-BRK umfasst ebenfalls ausdrücklich Wohnhäuser.

¹⁰⁷⁷ Siehe die Übersicht bei SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 54f.

¹⁰⁷⁸ Etwa gelten Gruppen von mind. 6 Reiheneinfamilienhäuser im Kanton Waadt als Mehrfamilienhaus (Art. 36 Abs. 2 RLATC VD), währenddessen die Berner und Aargauer Bauverordnungen Reiheneinfamilienhäuser ausdrücklich ausschliessen (§ 18 Abs. 1 BauV AG; Art. 43 Abs. 3 BauV BE). Das Bundesgericht hat etwa eine Überbauung aus vier Häusern mit je drei Wohnungen, die durch eine unterirdische Garage verbunden waren, nicht als Wohnbaute qualifiziert und damit dem Geltungsbereich des BehiG entzogen, BGer Urteil 1C_392/2011 vom 24. April 2012, E5.

¹⁰⁷⁹ Concluding Observations Switzerland, Rz. 20 (b).

¹⁰⁸⁰ Siehe SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengerechtes Bauen, S. 267; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 74f.

führung und auf eine eigene Wohnung (Art. 19 UNO-BRK), ist die Benutzbarkeit der Wohnung Grundvoraussetzung für deren Umsetzung. Der Zugang zu einem Wohngebäude wird seines zentralen Gehaltes beraubt, wenn die Wohnungen darin nicht benutzt werden können.

Das kantonale Recht sieht teilweise ausdrücklich nur den Zugang bis zu den Wohnungen vor, jedoch nicht deren Benutzbarkeit¹⁰⁸¹. Andere Kantone verankern dagegen ausdrücklich die Benutzbarkeit der Wohnung in ihren Gesetzen¹⁰⁸², die Anpassbarkeit an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen¹⁰⁸³ oder die angemessene Rücksichtnahme auf diese¹⁰⁸⁴.

Im Kanton Zürich müssen bei Wohngebäuden mit mehr als acht Wohneinheiten sämtliche Wohnungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein. Bei Neubauten von Wohngebäuden mit fünf bis acht Wohneinheiten müssen die Einheiten wenigstens eines Geschosses zugänglich sein. In jedem Fall muss das Innere der einzelnen Wohneinheiten an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen anpassbar sein¹⁰⁸⁵.

Der Kanton Wallis verankert in Art. 22 des Gesetzes über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen die Verpflichtung, alle neuen öffentlichen und privaten, der Öffentlichkeit zugänglichen Gebäude und Anlagen

¹⁰⁸¹ Art. 80 Abs. 1 KRG GR; Art. 38 Abs. 2 BauG SH; § 10a Abs. 2 PBG ZG. Art. 22 Abs. 2 BauG BE verlangt einen rollstuhlgängigen Zugang, die Rollstuhlgängigkeit wird in Art. 86 Abs. 1 BauV BE genauer definiert.

¹⁰⁸² § 53 Abs. 1 BauG AG; Art. 24 Abs. 1 BauV AI; Art. 109 Abs. 1 und 3 LCI GE; § 143^{bis} Abs. 1 PBG SO; Art. 20 RELConstr NE verlangt, dass in einem Mehrfamilienhaus 20% der Wohnungen, mindestens aber eine, über hindernisfreie Sanitäreinrichtungen verfügen. Nach Art. 38 Abs. 3 BauG SH kann die Baubewilligungsbehörde vorschreiben, dass „einzelne Wohnungen so erstellt und eingerichtet werden, dass sie im Bedarfsfall auf Bedürfnisse Behinderter anpassbar sind“.

¹⁰⁸³ Art. 69 Abs. 2 BauG AI; Art. 117 Abs. 3 BauG AR; § 108 Abs. 2 RBG BL; § 62 Abs. 2 BPG BS; § 72 Abs. 2 BauV NW; § 143^{bis} Abs. 2 PBG SO; § 57 Abs. 3 PBG SZ; § 84 Abs. 1 PBG TG; Art. 80 Abs. 3 PBG UR. Im Kanton Zürich müssen einzelne Wohneinheiten dann vollumfänglich behindertengerecht anpassbar sein, wenn sie mehr als vier Wohnungen enthalten, vgl. § 239a Abs. 2 und § 239b Abs. 2 PBG ZH.

¹⁰⁸⁴ Art. 15 Abs. 2 lit. c LCAT JU; § 157 Abs. 3 PBG LU; Art. 50 Abs. 1 BauG OW; Art. 94 Abs. 1 LATC VD; Art. 22 Abs. 3 GRIMB VS; Art. 80 Abs. 2 PBG UR.

¹⁰⁸⁵ § 239a Abs. 2 und § 239b Abs. 1 PBG ZH.

zugänglich und benutzbar zu machen, bestehende öffentliche und private, der Öffentlichkeit zugängliche Gebäude und Anlagen bei Erneuerung oder wesentlichen Umbauten anzupassen sowie bei neuen Mehrfamilienhäusern und neuen Gebäuden mit Arbeitsplätzen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen (unter Vorbehalt der Verhältnismässigkeit).

Die Genfer Verfassung¹⁰⁸⁶ differenziert das Ausmass der Anpassung eines Wohngebäudes je nachdem, ob es sich um einen Neubau oder eine Renovation handelt. Bei Neubauten müssen die Wohnungen zugänglich und an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen anpassbar sein, bei Renovationen müssen die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen „angemessen berücksichtigt werden“.

Die SIA-Norm 500¹⁰⁸⁷ ihrerseits geht über das BehiG hinaus und erfasst ausdrücklich sowohl den Zugang bis zur Wohnung als auch deren Benutzung¹⁰⁸⁸: Die Wohnungen müssen rollstuhlgerecht erreichbar und das Wohnungsinnere anpassbar sein¹⁰⁸⁹. Damit diese Norm im kantonalen Recht Verbindlichkeit erlangt, muss die kantonale Rechtsordnung, vorzugsweise auf Verordnungsebene, darauf verweisen.

(3) Bauten mit Arbeitsplätzen

Bauten mit Arbeitsplätzen¹⁰⁹⁰ fallen unter das BehiG, wenn sie mehr als 50 Arbeitsplätze enthalten. Das kantonale Recht verweist entweder auf das Bundesrecht, setzt

¹⁰⁸⁶ Art. 209 Abs. 2 KV GE.

¹⁰⁸⁷ Die SIA-Norm 500 gilt für Projektierung und Ausführung im Hochbau. Sie betrifft Vorhaben zum Neubau und Umbau, zur Instandsetzung und Umnutzung von Bauten für dauernde oder befristete Nutzung sowie zu ihrer Ausstattung und zur Gestaltung von Aussenräumen (Ziff. 0.1.1). Die Norm ist nur für Bauten massgeblich, für die hindernisfreies oder behindertengerechtes Bauen von Bund, Kanton, Gemeinde oder Bauherrschaft vorgeschrieben ist. Das BehiG, die kantonalen und kommunalen Gesetze und Vorschriften regeln, wo hindernisfrei gebaut werden muss und die Norm verbindlich einzuhalten ist. Die Norm SIA 500 definiert, wie hindernisfreie Bauten zu gestalten sind. Die Anforderungen variieren je nach Art und Weise der Gebäudenutzung (Ziff. 0.1.3). Siehe dazu auch SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengerechtes Bauen, S. 275.

¹⁰⁸⁸ Für Bauten und Anlagen, die der Bund selber erstellt oder mitfinanziert, verpflichtet Art. 8 BehiV zur Einhaltung der SIA-Norm 500.

¹⁰⁸⁹ SIA-Norm 500 Ziff. 1.2.

¹⁰⁹⁰ Entscheidend ist die Anzahl Arbeitsplätze, nicht die Anzahl Beschäftigte, SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengerechtes Bauen, S. 263.

eine Anpassung bereits unterhalb der Grenze von 50 Arbeitsplätzen an, umschreibt die Schwelle eher vage oder kennt gar keine Bestimmungen über Arbeitsplätze¹⁰⁹¹.

Auch bei Bauten mit mehr als 50 Arbeitsplätzen wird von der Bundesgesetzgebung grundsätzlich nur der Zugang zu den Gebäuden erfasst¹⁰⁹². Die Vorschriften über den Arbeitnehmerschutz verlangen jedoch gewisse Anpassungen des Arbeitsplatzes, der Arbeitsräume und der sanitären Einrichtungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen. Die IV übernimmt zudem gewisse Kosten für invaliditätsbedingte bauliche Änderungen am Arbeitsplatz¹⁰⁹³. Auch Art. 27 Abs. 1 lit. i UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen getroffen werden¹⁰⁹⁴.

In diesem Sinn konkretisiert wiederum die SIA-Norm 500 diesen Anspruch und umfasst neben dem Zugang zu Arbeitsplätzen auch deren Benutzbarkeit¹⁰⁹⁵. Die SIA-Norm 500 gilt jedoch nur für Bauten mit Arbeitsplätzen des Bundes (Art. 8 Abs. 1 BehiV). Auch verschiedene Kantone verweisen in ihrer Gesetzgebung ausdrücklich auf die SIA-Norm 500¹⁰⁹⁶ oder weiten das hindernisfreie Bauen generell auf die Benutzbarkeit der Baute aus¹⁰⁹⁷ und gehen damit weiter als das BehiG. Ein anderer Teil der Kantone wiederum beschränkt sich auf die Mindeststandards des Bundesrechts¹⁰⁹⁸, also einzig auf die Gewährleistung des Zugangs zur Baute. Wiederum andere Kantone garantieren die Benutzbarkeit von Bauten mit Arbeitsplätzen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind

¹⁰⁹¹ Siehe zu den Rechtsgrundlagen im kantonalen Recht SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 59f.

¹⁰⁹² Botschaft BehiG, S. 1779.

¹⁰⁹³ Siehe die Liste der Hilfsmittel am Arbeitsplatz, im Aufgabenbereich, zur Schulung und Ausbildung sowie bauliche Vorkehrungen zur Überwindung des Arbeitsweges in Ziff. 13 Anhang HVI.

¹⁰⁹⁴ Siehe dazu auch unten S. 392ff.

¹⁰⁹⁵ SIA-Norm 500 Ziff. 1.1.

¹⁰⁹⁶ Vgl. § 37 BauV AG i.V.m. § 53 Abs. 1 BauG AG; Art. 50 RBG GL; Art. 46 Abs. 2 OCAT JU; § 52 Abs. 2 PBV LU; Art. 23 RELConstr NE; § 71 i.V.m. § 68 Abs. 3 BauV NW; § 36 Abs. 2 PBauV SZ; Art. 30 Abs. 3 LE TI; Art. 36 Abs. 2 RLATC VD; § 34 Abs. 2 i.V.m. Anhang 2.51 BBV I ZH. Ebenfalls als Verweis auf die SIA 500 werden die Regelungen zu verstehen sein, die auf anerkannte technische Normen verweisen, vgl. Art. 80 Abs. 1 KRG GR.

¹⁰⁹⁷ § 53 Abs. 1 BauG AG; Art. 70 Abs. 2 BauV GL; Art. 19 RELConstr NE; Art. 177 Abs. 1 BauG NW.

¹⁰⁹⁸ § 143^{bis} Abs. 3 PBG SO; § 84 Abs. 1 PBG TG; Art. 38 Abs. 2 BauG SH; Art. 30 Abs. 1 LE TI.

oder wo ein reger Klientenverkehr herrscht, wobei die Anpassungspflicht hier auf die genannten Bereiche des Gebäudes beschränkt ist¹⁰⁹⁹. In einigen Kantonen besteht die Pflicht, Neubauten so zu bauen, dass sie sich bei Bedarf nachträglich anpassen lassen¹¹⁰⁰.

(4) Verhältnismässigkeit

Der Umfang der materiellen Anforderungen an das behindertengerechte Bauen sowie die Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen unterstehen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Art. 11 BehiG i.V.m. Art. 6 BehiV nennen als Beispiele für gegenläufige Interessen der wirtschaftliche Aufwand, der Umweltschutz, der Natur- und Heimatschutz sowie die Verkehrs- und Betriebssicherheit.

Nach Art. 12 Abs. 1 BehiG muss eine Anpassung nicht stattfinden, wenn der Aufwand dafür 5% des Gebäudeversicherungswerts bzw. des Neuwerts oder 20% der Erneuerungskosten übersteigt. Diese Kosten gelten nicht absolut¹¹⁰¹: Grundsätzlich sind bei Überschreitung der Maximalwerte kostengünstigere Anpassungsmassnahmen vorzunehmen. Sind keine vorhanden oder führen sie nicht zur Beseitigung der Benachteiligung, können die Interessen an der Zugänglichkeit dennoch überwiegen, wenn etwa ein Gebäude aufgrund seiner Lage und den darin angebotenen Dienstleistungen von derart zentraler Bedeutung ist¹¹⁰², dass eine „mensenrechtliche Relevanz“¹¹⁰³ vorliegt.

Gewisse kantonale Gesetze verweisen auch hier allein auf die Bundesgesetzgebung¹¹⁰⁴. Die meisten Kantone kennen jedoch ausdrückliche Regelungen: Besonders häufig werden wirtschaftliche Gründe gegen hindernisfreies Bauen erwähnt¹¹⁰⁵, sowie auch Interessen

¹⁰⁹⁹ Art. 80 Abs. 1 Satz 2 KRG GR.

¹¹⁰⁰ § 62 Abs. 2 Satz 2 BPG BS; § 57 Abs. 3 PBG SZ; Art. 80 Abs. 3 PBG UR; § 239a Abs. 3 PBG ZH.

¹¹⁰¹ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 86.

¹¹⁰² SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 86f.

¹¹⁰³ WELTI, in: Welke, UN-Behindertenrechtskonvention, S. 128, Rz. 4.

¹¹⁰⁴ Art. 129 Abs. 3 RPBG FR; Art. 50 RBG GL; § 143^{bis} Abs. 3 PBG SO; § 84 Abs. 1 PBG TG; § 239c Abs. 3 PBG ZH.

¹¹⁰⁵ § 53 Abs. 1 BauG AG; Art. 117 Abs. 2 BauG AR; § 108 Abs. 4 RBG BL; Art. 23 Abs. 3 BauG BE; Art. 109 Abs. 4 LCI GE und Art. 1 Abs. 3 RMPHC GE; Art. 47 Abs. 1 OCAT JU; Art. 22 LConstr NE; Art. 102 Abs. 3 PBG SG; Art. 22 Abs. 2 und 3 GRIMB VS; Art. 96 LATC VD.

der Ortsbild- und Denkmalpflege¹¹⁰⁶, des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes¹¹⁰⁷ oder der Verkehrs- und Betriebssicherheit¹¹⁰⁸, der Erhaltung gewachsener Institutionen und Betriebe des Kultur- und Sozialbereichs und des Kleingewerbes¹¹⁰⁹ oder es bestehen pauschale Verweise auf öffentliche oder „andere“ Interessen¹¹¹⁰.

Verschiedene Kantone nehmen die Verhältnismässigkeitsprüfung unter Berücksichtigung des Gebäudetyps vor: Nur wenige Kantone sehen diese unverändert auch bei öffentlich zugänglichen Bauten vor¹¹¹¹, während der überwiegende Teil eine solche Übernahme nur für Wohngebäude¹¹¹² oder für Bauten mit Arbeitsplätzen¹¹¹³ vorsieht.

Einige Kantone kennen nur eine Abwägung mit entgegenstehenden Interessen bei einem Umbau, einer Erneuerung oder einer Nutzungsänderung¹¹¹⁴, während Neubauten von einer Güterabwägung ausgenommen sind und ausnahmslos behindertengerecht zu gestalten sind.

iii. Rechtsansprüche und ihre Geltendmachung

(1) Anknüpfung an das Baubewilligungsverfahren

An bereits bestehenden Bauten und Anlagen, die nicht umgebaut oder erneuert werden, müssen keine Anpassungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen vorgenommen werden. Die Durchsetzung der behindertenrechtlichen Bestimmungen zum Bauen erfolgt im Baubewilligungsverfahren und gilt daher für Neu- und Umbauten sowie Nutzungs-

¹¹⁰⁶ Art. 117 Abs. 2 BauG AR; § 108 Abs. 4 RBG BL; Art. 23 Abs. 3 BauG BE; Art. 109 Abs. 6 LCI GE; Art. 47 Abs. 2 OCAT JU; Art. 80 Abs. 4 PBG UR.

¹¹⁰⁷ § 53 Abs. 1 BauG AG; § 62a Abs. 7 BPG BS; Art. 109 Abs. 6 LCI GE; Art. 102 Abs. 3 PBG SG; Art. 36 RLATC VD.

¹¹⁰⁸ § 53 Abs. 1 BauG AG; Art. 102 Abs. 3 PBG SG.

¹¹⁰⁹ § 62a Abs. 7 BPG BS.

¹¹¹⁰ Art. 80 Abs. 2 KRG GR; § 157 Abs. 4 PBG LU; Art. 50 Abs. 2 BauG OW.

¹¹¹¹ Art. 69 Abs. 1 BauG AI.

¹¹¹² Art. 22 Abs. 2 BauG BE; § 57 Abs. 3 PBG SZ.

¹¹¹³ § 57 Abs. 3 PBG SZ.

¹¹¹⁴ § 38 BauV AG; Art. 23 Abs. 3 BauG BE; § 108 Abs. 4 RBG BL; Art. 80 Abs. 2 KRG GR; Art. 47 Abs. 2 OCAT JU; Art. 22 LConstr NE; Art. 96 LATC VD.

änderungen¹¹¹⁵. Verschiedene Kantone kennen wie das BehiG eine Anpassungspflicht nur im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens, entweder durch ausdrückliche Verankerung im kantonalen Recht¹¹¹⁶ oder durch Verweis auf das Bundesrecht¹¹¹⁷.

Der BRK-Ausschuss kritisiert die Notwendigkeit eines Baubewilligungsverfahrens zur Anpassung bestehender Gebäude und hält unter Verweis auf seinen General Comment No. 2 fest, dass die Zugänglichkeit sämtlicher Gebäude sichergestellt und das BehiG entsprechend revidiert werden sollte¹¹¹⁸.

Andere Kantone statuieren über das BehiG hinausgehende Anpassungspflichten, unabhängig von einem Baubewilligungsverfahren¹¹¹⁹.

Weitgehende Anpassungspflichten kennt etwa der Kanton Basel-Stadt¹¹²⁰, welcher in der Kantonsverfassung die Anpassungspflicht auch bestehender Bauten und Anlagen – unabhängig von einer Baubewilligung – verankert. Das Baugesetz¹¹²¹ konkretisiert den kantonsverfassungsrechtlichen Anspruch von Menschen mit Behinderungen: Auch bei bereits bestehenden Bauten und Anlagen kann beim Nachweis eines berechtigten Bedürfnisses – unabhängig von einem Baubewilligungsverfahren – ein Antrag auf Beseitigung der Benachteiligung gestellt werden.

Gewisse Kantone gehen insofern hinter die Regelung des BehiG zurück, als nicht jedes Baubewilligungsverfahren eine Anpassungspflicht nach sich zieht, sondern

¹¹¹⁵ BGE 134 II 249, E5.1. S. 257f. Auch untergeordnete Bauvorhaben, welche im vereinfachten Verfahren genehmigt werden können, jedoch im Anwendungsbereich des BehiG liegen, müssen einer Publikationspflicht unterstehen, SCHEFER/HESS-KLEIN, Gleichstellung, S. 395; HERZ, Behindertengleichstellungsgesetz (Fn. 1042), S. 27.

¹¹¹⁶ § 108 Abs. 2-4 RBG BL; Art. 80 PBG UR; Art. 102 Abs. 1 PBG SG; § 10a Abs. 3 PBG ZG; § 157 Abs. 2 und 3 PBG LU.

¹¹¹⁷ Art. 80 Abs. 2 KRK GR; Art. 129 Abs. 3 RPBG FR; Art. 50 RBG GL; § 143^{bis} Abs. 3 PBG SO; § 84 PBG TG; § 34 BBV I ZH.

¹¹¹⁸ Concluding Observations Switzerland, Rz. 20 (b).

¹¹¹⁹ § 62a BPG BS; Art. 22 Abs. 2 BauG BE; Art. 15 Abs. 3 LCAT JU und Art. 47 Abs. 2 OCAT JU; Art. 109 Abs. 4 LCI GE; § 239d Abs. 1 PBG ZH; Art. 102 Abs. 2 PBG SG.

¹¹²⁰ Auch die Kantone Genf, Zürich, Schaffhausen, Jura und Schwyz kennen weitergehende Regelungen als der Bund, siehe die Übersicht bei SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 66f.

¹¹²¹ § 62a BPG BS.

nur jene, in denen „erhebliche“, „wesentliche“ oder „umfassende“ Erneuerungen oder Umbauten bewilligt werden¹¹²². Es dürfen jedoch mit Blick auf eine verfassungs- und bundesrechtskonforme Auslegung keine hohen Anforderungen an den Begriff der „Wesentlichkeit“ des Umbaus gestellt werden¹¹²³. Des Weiteren bestehen Beschränkungen der Anpassungspflicht allein auf Neubauten¹¹²⁴. Um die Verpflichtungen aus Bundesrecht und UNO-BRK zu erfüllen, ist auf derartige einschränkende Anforderungen im kantonalen Recht zu verzichten.

Die Anpassungspflicht untersteht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 11 BehiG). Steht keine verhältnismässige Massnahme zur Verfügung, müssen angemessene Ersatzlösungen gefunden werden (Art. 12 Abs. 3 BehiG).

Das Bundesgericht hat festgehalten, dass Art. 7 Abs. 1 lit a. BehiG nicht die Beseitigung aller vorbestehender architektonischer Hindernisse in einem Gebäude oder einer Anlage erfasst¹¹²⁵; eine Anpassungspflicht besteht nur für diejenigen Gebäude- und Anlageteile, die vom bewilligungspflichtigen Bauvorhaben berührt sind¹¹²⁶. Diese Rechtsprechung stellt u.E. zu einseitig allein auf das formelle Kriterium der Bewilligungspflicht ab. Wird Art. 7 Abs. 1 lit. a BehiG im Gesamtzusammenhang des Gesetzes betrachtet und im Sinne eines Beseitigungsanspruchs verstanden, sind unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit nach hier vertretener Ansicht auch nicht direkt mit dem Umbau zusammenhängende Teile zu erfassen¹¹²⁷.

¹¹²² Art. 23 Abs. 3 BauG BE; Art. 50 Abs. 1 Satz 3 BauG OW; § 57 Abs. 2 PBG SZ; Art. 38 Abs. 2 und 3 BauG SH; Art. 30 Abs. 2 LE TI; Art. 177 Abs. 2 und 3 BauG NW („neubauähnlicher Umbau“); Art. 22 LConstr NE; Art. 96 LATC VD. Siehe jedoch den weiteren Geltungsbereich gemäss Art. 38 RLATC VD, wo eine Einschränkung auf „travaux importants“ fehlt und somit ausnahmslos alle Anpassungen darunterfallen.

¹¹²³ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 67.

¹¹²⁴ Hinter dem Geltungsbereich des BehiG zurück bleibt der Kanton Appenzell Ausserrhoden, der nur Neubauten von Mehrfamilienhäusern und von Bauten mit Arbeitsplätzen in den Geltungsbereich seiner Bestimmungen für behindertengerechtes Bauen erfasst, Art. 117 Abs. 3 und 4 BauG AR.

¹¹²⁵ BGE 134 II 249, E4.1 S. 255.

¹¹²⁶ BGE 134 II 249, E4.3 S. 256.

¹¹²⁷ SCHEFER/HESS-KLEIN, Gleichstellung, S. 396.

(2) Geltendmachung der Rechtsansprüche

Art. 7 BehiG vermittelt Menschen mit Behinderungen, welche beim Zugang zu einer Baute oder Anlage benachteiligt werden, einen Rechtsanspruch auf Unterlassung und Beseitigung. Dieser Anspruch muss im Baubewilligungsverfahren geltend gemacht werden (Art. 7 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 11 BehiG). Alternativ kann nach Abschluss des Baubewilligungsverfahrens bei einem Zivilgericht die Beseitigung der Benachteiligung verlangt werden, wenn das Fehlen der gesetzlich gebotenen Vorkehren im Baubewilligungsverfahren nicht erkennbar war (Art. 7 Abs. 1 lit. b BehiG).

Der Schutz des BehiG kann seine Wirkung nur entfalten, wenn die Betroffenen auch Kenntnis von sie betreffenden Bauvorhaben haben. Das Beschwerderecht steht gemäss Art. 7 Abs. 1 und Art. 9 BehiG sowohl Betroffenen als auch Behindertenorganisationen offen. Die wirksame Wahrnehmung dieses Beschwerderechts setzt voraus, dass die Betroffenen und ihre Organisationen über sie betreffende Baugesuche informiert werden. Dieses Problem stellt sich in denjenigen Kantonen nicht, welche die Möglichkeit der Beseitigung von Benachteiligungen ausserhalb des Baubewilligungsverfahrens vorsehen¹¹²⁸. Das Bundesrecht enthält keine diesbezüglichen Vorschriften; entsprechend besteht für die Kantone ein Handlungsspielraum. Einige Kantone haben Bestimmungen in diese Richtung erlassen:

Der Kanton Graubünden verpflichtet die Baubehörde, „den beschwerdeberechtigten Behindertenorganisationen den Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Baugesuche bekannt (zu geben)“¹¹²⁹.

Der Kanton Solothurn verpflichtet den Gesuchsteller, im Baugesuch genaue Angaben über die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen zu machen¹¹³⁰ und ermächtigt die Baubehörde, auf Kosten des Bauherren zusätzliche Unterlagen zum Nachweis der erleichterten Zugänglichkeit und Benutzbarkeit für Menschen mit einer Gehbehinderung zu verlangen¹¹³¹.

¹¹²⁸ § 62 und 62a BPG BS; Art. 22 Abs. 2 BauG BE; Art. 109 Abs. 4 LCI GE; Art. 15 Abs. 3 LCAT JU und Art. 47 Abs. 2 OCAT JU.

¹¹²⁹ Art. 80 Abs. 4 KRG GR.

¹¹³⁰ § 5 Abs. 1 lit. m KBV SO. In diesem Sinne auch Art. 32 Abs. 1 lit. e BauV VS.

¹¹³¹ § 5 Abs. 2 KBV SO.

*Der Kanton Neuenburg verpflichtet die Gemeindebehörden, im Baubewilligungsverfahren einen Bericht über die zu ergreifenden Massnahmen zu Gunsten von Menschen mit Behinderung zu verfassen*¹¹³².

Zur Unterstützung der kantonalen und kommunalen Behörden bei Fragen des behindertengerechten Bauens und bei der Prüfung von Baugesuchen bestehen Fachstellen: Die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen unterstützt als gesamtschweizerisches Kompetenzzentrum und als Koordinations- und Anlaufstelle die regionalen Beratungsstellen¹¹³³. In allen Kantonen bestehen zudem Fach- und Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen, welche an der Seite von Behörden, Baufachleuten und Betroffenen stehen und diese unterstützen und beraten.

5. MOBILITÄT

a. Rechtliche Verpflichtungen

i. UNO-BRK

Die persönliche Mobilität ist elementar für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Erst durch Mobilität können soziale Kontakte gepflegt, alltägliche Besorgungen erledigt oder einer Ausbildung oder Arbeit nachgegangen werden. Die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben setzt eine gewisse Mobilität voraus.

Art. 20 UNO-BRK verpflichtet die Staaten, „wirksame Massnahmen zu treffen, um für Menschen mit Behinderungen persönliche Mobilität mit grösstmöglicher Unabhängigkeit sicherzustellen“¹¹³⁴. Dies umfasst die Art und Weise sowie den Zeitpunkt und die Erreichbarkeit der Mobilität (lit. a), den Zugang zu Hilfen und unterstützenden Technologien sowie zu menschlicher und tierischer Hilfe (lit. b), die Förderung der

¹¹³² Art. 74 Abs. 3 RELConstr NE.

¹¹³³ Siehe <https://www.hindernisfreie-architektur.ch> mit zahlreichen Fachinformationen, Normen, Publikationen und rechtlichen Bestimmungen sowie Informationen zu Beratungsstellen.

¹¹³⁴ Der Begriff der persönlichen Mobilität bedeutet in diesem Zusammenhang „Bewegungsfreiheit mit grösstmöglicher Unabhängigkeit“, FASCIGLIONE, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 20, S. 377; KOVUDHIKULRUNGSRI/HENDRIKS in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 20, S. 569.

Schulung von Mobilitätsfertigkeiten, sowohl für die Betroffenen als auch für betreuende Fachkräfte (lit. c) sowie die Ermutigung von Herstellern zur Anwendung von Prinzipien, die auf ein universelles Design ihrer Produkte zielen (lit. d).

Sämtliche Massnahmen zur Umsetzung von Art. 20 UNO-BRK erfordern einen rechtlichen Rahmen in der entsprechenden Gesetzgebung, damit ihre Umsetzung gewährleistet werden kann¹¹³⁵.

Art. 9 UNO-BRK fordert die Vertragsstaaten dazu auf, Massnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, zu Information und Kommunikation sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten. Diese Bestimmung hat Auswirkungen auf die Gewährleistung der Mobilität von Menschen mit Behinderungen und verlangt die barrierefreie Beförderung in der gesamten Reisekette (Gestaltung der Haltestellen, Fahrgastinformationen, Tarife, Verkehrspläne, längere Phasen für Fussgängerampeln, Orientierungssysteme, abgesenkte Bordsteine, Zugänge zu Bahnhöfen, Bahnanlagen und Verkehrsmitteln)¹¹³⁶. So ist es eine unabdingbare Voraussetzung, dass der öffentliche Verkehr zugänglich gestaltet ist, damit Menschen mit Behinderungen diesen auch effektiv selbständig nutzen können.

Der BRK-Ausschuss hatte einen Fall zu beurteilen, in welchem ein blinder Mann eine Benachteiligung durch das fehlende auditive Ansagesystem im Tram rügte. Da nach einem Streckenausbau der Tramlinie die Informationen über die nächsten Haltestellen nur noch visuell verfügbar waren, konnte der blinde Beschwerdeführer das öffentliche Verkehrsmittel nicht mehr autonom zu nutzen, was eine Verletzung von Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 und 2 UNO-BRK darstellt¹¹³⁷.

¹¹³⁵ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 28; FASCIGLIONE, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 20, S. 379.

¹¹³⁶ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 134, Rz. 10.

¹¹³⁷ CRPD F v. Austria, Communication No. 21/2014, UN Doc CRPD/C/14/D/21/2014 (2015), Rz. 8.7.

Die zu ergreifenden Massnahmen zur Gewährleistung der Mobilität betreffen dabei etwa folgende Aspekte¹¹³⁸: Signalanzeigen bei der Infrastruktur im Transportwesen (im Individualverkehr und im öffentlichen Verkehr), Erlaubnis des Mitführens von Assistenztieren in sämtlichen Fahrzeugen, Rampen und spezielle Sitzplatzmöglichkeiten, Parkkarten für Menschen mit Behinderungen sowie Behindertenparkplätze und Anpassungsmassnahmen für die Führerscheinprüfung. Die Erschwinglichkeit kann im Bereich des öffentlichen Verkehrs durch Vergünstigungen der Fahrkarten oder gratis Fahrkarten, auch für Assistenzpersonen oder pflegende Angehörige, im Bereich des Individualverkehrs durch Gebührenfreiheit für Autobahnen, durch Erleichterungen oder Befreiung von Motorfahrzeugsteuern oder durch monatliche Zulagen erreicht werden¹¹³⁹. Die Verpflichtungen aus Art. 20 UNO-BRK sollen insbesondere auch in ländlichen Gebieten umgesetzt werden¹¹⁴⁰.

Die Garantie der grösstmöglichen persönlichen Mobilität soll u.a. durch die Gewährleistung des Zugangs¹¹⁴¹ von Menschen mit Behinderungen zu hochwertigen und erschwinglichen Mobilitätshilfen, Geräten und unterstützenden Technologien erfolgen¹¹⁴². Die staatliche Verpflichtung im Bereich der Mobilitätshilfen geht namentlich dahin, finanzielle Unterstützung für Mobilitätshilfen und andere unterstützende Hilfsmittel des persönlichen Gebrauchs zu gewähren, die Produktion und Ausweitung des Angebots zu fördern und den Zugang zu diesen durch entsprechende Schulungen des Personals und von Menschen mit Behinderungen zu erleichtern¹¹⁴³.

¹¹³⁸ Siehe KOVUDHIKULRUNGSRI/HENDRIKS in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 20, S. 569-571.

¹¹³⁹ Die Massnahmen müssen objektiv gerechtfertigt sein und dürfen nicht zu einer Benachteiligung anderer Personengruppen führen, KOVUDHIKULRUNGSRI/HENDRIKS in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 20, S. 572.

¹¹⁴⁰ KOVUDHIKULRUNGSRI/HENDRIKS in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 20, S. 568f.

¹¹⁴¹ Die Zugänglichkeit umfasst den nichtdiskriminierenden Zugang, den physischen Zugang und den informationellen Zugang für Menschen mit Behinderungen, FASCIGLIONE, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 20, S. 381.

¹¹⁴² Es besteht demnach ein Anspruch auf Hilfsmittel, die dem aktuellen Stand des medizinischen und technischen Fortschritts entsprechen, siehe dazu KURT PÄRLI, Sozialversicherungsrecht im Zeitalter der Robotik, in: AJP 2017 S. 225ff., 230f.

¹¹⁴³ FASCIGLIONE, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 20, S. 379f.

ii. Bundesverfassung und BehiG

Obwohl die Bundesverfassung kein Grundrecht auf Mobilität enthält, ist diese aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für die individuelle Lebensgestaltung verfassungsrechtlich durch mehrere Grundrechtsbestimmungen geschützt¹¹⁴⁴. Menschen mit Behinderungen sind bereits aufgrund ihrer Behinderung durch das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV grundrechtlich geschützt.

Einrichtungen in funktionalem Zusammenhang mit dem öffentlichen Verkehr und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs jeder Art (Züge, Busse, Trams, Seilbahnen, Schiffe, Flugzeuge) inkl. Kommunikations- und Billettsysteme sollen von Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen selbständig genutzt werden können¹¹⁴⁵. Darüber hinaus müssen die Dienstleistungen der Transportunternehmen so ausgestaltet sein, dass sie auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind.

Gemäss BehiG sollen Menschen mit Behinderungen autonom und benachteiligungsfrei den öffentlichen Verkehr oder Einrichtungen und Dienstleistungen desselben nutzen können. Art. 5 Abs. 1 BehiG verpflichtet Bund und Kantone und Art. 22 BehiG die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs, aktiv Massnahmen zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu

¹¹⁴⁴ Art. 10 Abs. 2 BV schützt sowohl vor staatlichen Eingriffen in die Bewegungsfreiheit als auch positiv die Möglichkeit der physischen Ortsveränderung, sobald elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung betroffen sind oder wenn sie als Voraussetzung für die Ausübung anderer Grundrechte dient. Art. 27 BV schützt die Wirtschaftsfreiheit, welche nur effektiv genutzt werden kann bei der Möglichkeit der räumlichen Fortbewegung. Die in Art. 24 BV garantierte Niederlassungsfreiheit enthält auch die Fortbewegungsfreiheit als Voraussetzung und schützt damit grundrechtlich die Mobilität. Für gebrechliche und behinderte Menschen kann sich aus dem Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) direkt ein Anspruch auf Ersatz von Transportkosten ergeben. Schliesslich verpflichtet der allgemeine Gleichheitssatz von Art. 8 Abs. 1 BV die gleichberechtigte Zugänglichkeit zu garantieren. Siehe zum Ganzen SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 114f.

¹¹⁴⁵ Dazu zählen gemäss Art. 2 Abs. 3 der Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV, SR 151.34): Zugänge zu Bauten und Anlagen; Orte, an denen ein Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs Fahrgäste ein- oder aussteigen lässt (Haltepunkte); Perrons; Kundensalter; Informations-, Kommunikations-, Billetts- und Reservationssysteme sowie Notrufsysteme; Toiletten und Parkplätze, die zu Haltepunkten gehören und überwiegend von Reisenden genutzt werden; Nebenbetriebe; Gestaltung des Ein- und Ausstiegs in ein bzw. aus einem Fahrzeug; Türöffnungs- und Halteanforderungssysteme in Fahrzeugen und an Haltepunkten mit Halt auf Verlangen.

beseitigen. Eine Benachteiligung nach BehiG liegt erst dann vor, wenn die Betroffenen in ihrer Autonomie mit einer bestimmten Minimalintensität beeinträchtigt sind¹¹⁴⁶. Auch bei Unterschreiten der Minimalintensität ist jedoch immer Voraussetzung, dass die Schlechterstellung mit sachlichen Gründen gerechtfertigt werden kann¹¹⁴⁷. Die Intensität der Benachteiligung beurteilt sich dabei nach der Stellung, den die Benützung der Einrichtung für die Lebensführung insgesamt hat¹¹⁴⁸.

Liegt eine Benachteiligung vor, besteht eine Pflicht zu ihrer Beseitigung durch Anpassung von Fahrzeugen, Einrichtungen und Dienstleistungen (Art. 7 Abs. 2 BehiG). Die Pflicht zur Anpassung untersteht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12 Abs. 2 und 3 BehiG). Es muss eine Abwägung zwischen sämtlichen Interessen stattfinden. Dabei sind nicht nur die konkret involvierten Interessen des Betroffenen zu berücksichtigen, sondern auch die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Massnahme im Hinblick auf andere Menschen mit Behinderungen. Das Gesetzes- und Verordnungsrecht nennt die typischen Interessen, die der Anpassungspflicht entgegenstehen können: Gemäss Art. 11 Abs. 1 BehiG sind dies Wirtschaftlichkeit, Umwelt-, Natur- und Heimatschutz und Betriebssicherheit; laut Art. 6 BehiV zudem die Zahl der Benützer einer Haltestelle, die Bedeutung der Haltestelle für Menschen mit Behinderungen und deren Bedürfnisse, ihre allgemeine Wichtigkeit als Umsteigemöglichkeit oder ihr provisorischer oder dauerhafter Charakter.

Erweist sich eine Massnahme zur Beseitigung oder Unterlassung der Benachteiligung als unverhältnismässig, sind angemessene Ersatzmassnahmen zu treffen (Art. 12 Abs. 3 BehiG). Diese sind zurückhaltend und nur im Falle einer Unverhältnismässigkeit anzuordnen¹¹⁴⁹.

Um die gleichberechtigte Benutzbarkeit, die persönliche Mobilität und die grösstmögliche Unabhängigkeit zu gewährleisten, sind Unterstützungsangebote wie Mobilitätshilfen, Fahrdienste zu angemessenen Preisen, Geräte und unterstützende Technologien sowie

¹¹⁴⁶ Keine Benachteiligung liegt etwa bei der Zugänglichkeit nur eines Eisenbahnwagens pro Klasse (BGE 139 II 289 E. 2.2.2 S. 295), bei nur einer Anzeigetafel bei einer Personenunterführung oder bei einer beschränkten Anzahl von Liften, siehe SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 187.

¹¹⁴⁷ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 187. Absolut unzulässig sind Benachteiligungen, welche eine stigmatisierende, entwürdigende oder sonst herabsetzende Wirkung haben, SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 188.

¹¹⁴⁸ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 188.

¹¹⁴⁹ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 200.

Menschen oder Tiere als Helfer bei Bedarf zur Verfügung zu stellen, um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, ihr Leben möglichst autonom führen zu können, also spontan und ohne Hilfestellung durch Drittpersonen. Dies gilt für die Benützung von Verkehrsmitteln und damit zusammenhängenden Einrichtungen sowie Leistungen und allgemein für den Zugang zur physischen Umwelt. Autonomie bedeutet dabei, dass die Abhängigkeit von Menschen mit Behinderungen von anderen Menschen im Alltag etwa deckungsgleich mit derjenigen von Menschen ohne Behinderungen sein muss, auch wenn sie im Einzelfall anders gelagert ist¹¹⁵⁰.

Für Menschen mit Behinderungen, die den öffentlichen Verkehr trotz Anpassungen nicht autonom nutzen können, muss ein genügendes Angebot an Fahrdiensten zur Verfügung stehen, um ihre Mobilität sicherzustellen. Spezifische Behindertenfahrdienste wie etwa Taxi-Angebote oder besondere Abteile in Zügen bergen die Gefahr der gesellschaftlichen Ausgrenzung, weshalb sie nur in Frage kommen, wenn der integrierte Transport einen unverhältnismässigen Aufwand bedeuten würde¹¹⁵¹. Auch die Hilfestellung durch das Personal kann eine Benachteiligung darstellen, wenn sie beim Betroffenen ein Gefühl der Minderwertigkeit und Stigmatisierung auslöst, insbesondere wenn sie umständlich ist, nicht in den üblichen Betriebsablauf integriert ist, den Betroffenen der Schaulust anderer aussetzt, isoliert oder intensiven Körperkontakt beinhaltet¹¹⁵². Keine Beeinträchtigung liegt jedoch vor, wenn die betreffende Hilfestellung generell an alle Passagiere gerichtet und für Menschen mit Behinderungen zugänglich ist¹¹⁵³. Die Beurteilung, ob eine Benachteiligung durch eine Hilfestellung vorliegt, variiert also je nach Verkehrsmittel, Umständen und der Art und Weise, wie sie konkret angeboten wird und hängt von verschiedenen Faktoren im Einzelfall ab¹¹⁵⁴.

Die Kosten für Massnahmen zur Zugänglichmachung des öffentlichen Verkehrs dürfen nicht den betroffenen Menschen mit Behinderungen belastet werden¹¹⁵⁵.

¹¹⁵⁰ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 183.

¹¹⁵¹ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 185.

¹¹⁵² SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 190ff.

¹¹⁵³ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 189.

¹¹⁵⁴ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 192. Massgebend für die Zulässigkeit einer Hilfestellung sind dabei insbesondere die Integration der Hilfestellung in den Betriebsablauf, die genügende Ausbildung des Personals und die Ausstattung sämtlicher Fahrzeuge mit technischen Einstiegshilfen, SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 192f.

¹¹⁵⁵ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 195.

b. Kompetenzen

Art. 5 Abs. 1 BehiG verpflichtet Bund und Kantone und Art. 22 BehiG die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs, aktiv Massnahmen zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Der Bereich „öffentlicher Verkehr“ liegt vorwiegend in der Kompetenz des Bundes¹¹⁵⁶. Der Bund ist für den Bahn-, Schiff-, Trolleybus- und den Luftverkehr zuständig, aber nur in Teilbereichen für den Autobusverkehr. Das Bundesamt für Verkehr BAV ist damit u.a. für die ganze Infrastruktur des Bahnverkehrs und für die Zulassung von Bussen, Schiffen und Seilbahnen mit mehr als acht Plätzen zuständig.

Das BehiG sowie die dazugehörenden Verordnungen legen die Anforderungen an Einrichtungen, Fahrzeugen und Leistungen fest, die erfüllt sein müssen, damit Menschen mit Behinderungen bei der Benutzung des öffentlichen Verkehrs nicht benachteiligt werden. Den Kantonen ist aufgetragen, diese Vorgaben umzusetzen.

Die Kantone haben vorwiegend im Autobusverkehr und bei der Planung und Finanzierung eigene Kompetenzen, und es bestehen ergänzend zu den bundesrechtlichen Bestimmungen kantonale Regelungen und Empfehlungen für den öffentlichen Personennahverkehr:

Im Rahmen der Finanzierung berücksichtigen einige Kantone die behinderten-spezifischen Bedürfnisse, etwa im Rahmen von Leistungsvereinbarungen¹¹⁵⁷, durch Subventionen für den Erwerb von Fahrzeugen durch Institutionen¹¹⁵⁸, Beiträge an Mehrkosten einer Anpassung von Fahrzeugen an behindertenrechtliche Vorgaben¹¹⁵⁹, Gewährung von Investitionsbeiträgen für zugängliche Fahrzeuge und Anlagen¹¹⁶⁰, generelle Förderung von Massnahmen für Menschen mit Be-

¹¹⁵⁶ Zu den materiellen Anforderungen des Bundesrechts im Einzelnen siehe SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 203ff.

¹¹⁵⁷ § 13 Abs. 1 Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖVG BS); § 13b Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr (Angebotsverordnung ÖVV ZH).

¹¹⁵⁸ Art. 43 Abs. 1 Verkehrsgesetz (VG FR).

¹¹⁵⁹ Art. 17 Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (GöV SG).

¹¹⁶⁰ Art. 5 Abs. 2 Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öVG BE); § 13 Abs. 2 Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öVG BS). Diese Bestimmungen werden von Art. 13 VABöV, der generell die

hinderungen¹¹⁶¹ oder Vereinbarungen über die Leistung von Beiträgen an Fahrten für Menschen mit Behinderungen¹¹⁶².

Insbesondere für Bauten und Infrastrukturen im Autobusverkehr sind die kantonalen (bei Kantonsstrassen) und die kommunalen (bei Gemeindestrassen) Tiefbauämter zuständig. Die behindertengerechte Umgestaltung insbesondere von Autobushaltestellen liegt somit im Einflussbereich der Kantone und der Gemeinden.

Gemäss Art. 22 Abs. 1 BehiG müssen bestehende Bauten und Anlagen sowie Fahrzeuge für den öffentlichen Verkehr spätestens 20 Jahre nach dem Inkrafttreten des BehiG, somit Ende 2023, behindertengerecht ausgestaltet sein. Aufgrund von Finanzierungsproblemen, mangelndem Know-how, der gemischten Kompetenzen in diesem Bereich (Kantone zuständig für Kantonsstrassen, Gemeinden zuständig für Gemeindestrassen) und mangelndem Willen zur Umsetzung der bundesrechtlichen Rechtsgrundlagen¹¹⁶³ ist insbesondere die hindernisfreie Ausgestaltung von Bushaltestellen bisher schleichend verlaufen. In diesem Bereich besteht noch grosser Handlungsbedarf und die Frist von Ende 2023 wird bei keinem Verkehrsträger eingehalten werden¹¹⁶⁴. Es ist jedoch sicherzustellen, dass die Überschreitung der Frist so kurz als möglich ausfallen wird.

Gewährleistung des Einstiegs von Personen im Busverkehr vorschreibt, sowie von den bundesrechtlichen Regelungen über die behindertengerechte Ausgestaltung von Bauten und Anlagen des öffentlichen Verkehrs überlagert.

¹¹⁶¹ § 21 Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öVG LU).

¹¹⁶² Baselstädtische Vereinbarung über die Beitragsleistung an Fahrten von Behinderten. Auch etwa die Kantone Bern (Art. 6 Abs. 3 Gesetz über den öffentlichen Verkehr [ÖVG]) und Zürich (§ 22a Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen [IEG]) kennen gesetzliche Grundlagen zur Leistung von Beiträgen an Behindertentransporte.

¹¹⁶³ So hält beispielsweise die Baudirektion Basel-Landschaft in ihrem Bericht an den Landrat betreffend Information zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes bei Bus- und Tramhaltestellen im Kanton Basel-Landschaft vom 8. Mai 2019, S. 2, lapidar fest, sie würde andere Prioritäten setzen. Diese Gewichtung offenbart angesichts einer verbindlichen bundesgesetzlich festgelegten Frist einen Mangel an rechtsstaatlichem Verständnis, abrufbar unter: https://baseland.talus.ch/de/politik/cdws/dok_geschaeft.php?did=9f2c99f7df7a49db95c3e7df2855ccb6-332&filename=Bericht_der_Bau-_und_Planungskommission&v=13&r=PDF&typ=pdf.

¹¹⁶⁴ Gemäss Schätzungen von Seiten der Behindertenorganisationen sind nach wie vor über 90% der Bushaltestellen in der Schweiz nicht zugänglich, siehe Aktualisierter Schattenbericht, S. 31.

Die Hindernisfreiheit erfordert, dass die Haltestellen etwa durch Rampen zur Sicherstellung der Zugänglichkeit der Haltestelle, Erhöhung der Haltekanten, genügende Breite der Ein- und Ausstiegsbereiche oder Leitlinien für Menschen mit Sehbehinderungen (Wegführung, Informationssysteme, Markierungen) angepasst werden.

Die relevanten technischen Standards und Normen werden vom Schweizerischen Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) erarbeitet. Die Normen des VSS, insbesondere die Norm SN 640 075 „Hindernisfreier Verkehrsraum“ beschreiben, wie möglichst hindernisfreie Verkehrsflächen gestaltet werden. Es empfiehlt sich, diese Normen mit einem Verweis im kantonalen Recht als verbindlich zu erklären.

Die Ämter für öffentlichen Verkehr der Kantone haben typischerweise als Hauptaufgaben die strategische Angebotsplanung, die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs, die Leistungsbestellung und die Gestaltung der Tarifverbünde. Sie können durch Erarbeiten von Grundlagen, Instrumenten, Richtlinien und Arbeitshilfen, insbesondere zur Ausgestaltung der Autobushaltestellen und des Verkehrsraums, wesentlich dazu beitragen, dass die Umsetzung der BehiG-Vorgaben in den Kantonen und Gemeinden vorangetrieben wird. Zudem sind sie für die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben im Bereich des Tramverkehrs zuständig.

Der Kanton Zürich hat durch die Ausarbeitung der Umsetzungsplanung „Behindertengerechter öffentlicher Verkehr im Kanton Zürich 2024“¹¹⁶⁵ und des Grundlagenpapiers „Hindernisfreie Bushaltestellen – Empfehlung zur Ausgestaltung“¹¹⁶⁶ exemplarische Grundlagen für die Umsetzung des BehiG geschaffen. Auch verschiedene weitere Kantone haben Empfehlungen für die Gemeinden zur Bushaltestellengestaltung erstellt¹¹⁶⁷. Der Kanton Basel-Stadt hat einen

¹¹⁶⁵ Abrufbar unter: https://www.zvv.ch/zvv-assets/service/hindernisfrei-reisen/pdf/behindertengerechter_oev_zh_2024.pdf.

¹¹⁶⁶ Abrufbar unter: https://www.zvv.ch/zvv-assets/service/hindernisfrei-reisen/pdf/empfehlung_hindernisfreie_bushaltestellen_afv_zvv_2018.pdf.

¹¹⁶⁷ Exemplarisch: Empfehlungen Bushaltestellen Kanton Aargau, abrufbar unter: https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/bvu/dokumente_2/mobilitaet__verkehr/strasseninfrastruktur_4/Empfehlungen_Bushaltestellen.pdf.
Empfehlungen Ausstattung Bushaltestellen Kanton Basel-Landschaft, abrufbar unter: https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bau-und-umweltschutzdirektion/raumplanung/OeV/downloads/ftw-simplelayout-filelistingblock/170512-empfehlung-ausstattung-bushaltestellen.pdf/@@download/file/170512_Empfehlung%20Ausstattung%20Bushaltestellen.pdf.

Umsetzungsbericht für den Tram- und Busverkehr sowie Planungs- und Ausführungsnormen für BehiG-konforme Haltestellen erarbeitet¹¹⁶⁸. Der Kanton Neuenburg hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche für die Standardisierung der Bushaltestellen und die Umsetzung im ganzen Kanton sorgt¹¹⁶⁹.

Auch bestehen kantonale Regelungen, etwa zur Finanzierung und Förderung des öffentlichen Verkehrs für Menschen mit Behinderungen, welche Vorbildfunktion für die übrigen Kantone haben können.

Basel-Stadt macht im Gesetz über den öffentlichen Verkehr¹¹⁷⁰ etwa die Subventionierung von Fahrzeugen und Anlagen des öffentlichen Verkehrs von der Bedingung abhängig, dass sie von Menschen mit Behinderungen genutzt werden können. Des Weiteren sind Fahrzeuge und öffentlich zugängliche Einrichtungen (Haltestellen, Kommunikationssysteme, Billettautomaten o.ä.) des öffentlichen Regional- und Ortsverkehrs, die umgebaut oder neu beschafft werden, für behinderte und betagte Personen selbständig benutzbar auszugestalten.

Die Stadt Luzern wird in den nächsten Jahren die Sanierung von Bushaltestellen vorantreiben. Ein entsprechender Kredit zur Anpassung der Bushaltekanten wurde von den Stimmberechtigten im Mai 2019 gutgeheissen. Im Vorfeld wurden

Hindernisfreie Bushaltestellen, Arbeitshilfe für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit Kanton Bern, abrufbar unter: <https://www.bvd.be.ch/de/start/themen/mobilitaet/oeffentlicher-verkehr/behindertengleichstellung.html>.

Empfehlung zur Anordnung und Gestaltung der Haltestellen im öffentlichen Verkehr Kanton St. Gallen, abrufbar unter: [https://www.sg.ch/verkehr/oeffentlicher-verkehr/grundlagen/gestaltung-bushaltestellen/_jcr_content/Par/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/Brosch%C3%BCre-%20Attraktive%20und%20gut%20zug%C3%A4ngliche%20Bushaltestellen%20\(5469%20kB,%20PDF\).pdf](https://www.sg.ch/verkehr/oeffentlicher-verkehr/grundlagen/gestaltung-bushaltestellen/_jcr_content/Par/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/Brosch%C3%BCre-%20Attraktive%20und%20gut%20zug%C3%A4ngliche%20Bushaltestellen%20(5469%20kB,%20PDF).pdf).

¹¹⁶⁸ Bericht zum Stand der Umsetzung der Anforderungen des Bundesgesetzes zur Behindertengleichstellung (BehiG) auf dem Tram- und Busnetz des Kantons Basel-Stadt, Statusbericht per Ende 2018, abrufbar unter: <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100389/000000389597.pdf?t=155427948420190403101804>.

¹¹⁶⁹ Siehe Rapport NE, S. 10.

¹¹⁷⁰ § 13 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (öVG BS).

*die Bushaltekanten systematisch überprüft und die Anpassungsarbeiten nach Notwendigkeit und Machbarkeit triagiert und priorisiert*¹¹⁷¹.

Solange die Hindernisfreiheit auf dem gesamten Netz des öffentlichen Verkehrs nicht verwirklicht ist, bleiben spezifische Fahrdienste für Menschen mit Behinderungen zentral. Hier können die Kantone geeignete Fahrdienste zur Beförderung von Menschen mit Behinderungen, deren Bedürfnisse mit verhältnismässigen Massnahmen nicht abgedeckt werden können, fördern. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass die spezifischen Fahrdienste mit dem übrigen¹¹⁷² öffentlichen Verkehr koordiniert werden. Es empfiehlt sich entsprechend, sie organisatorisch an die Letzteren anzugliedern.

Bezüglich der Beförderung durch Taxis, bei welcher Menschen mit Behinderung der Zugang grundsätzlich zu gewährleisten ist¹¹⁷³, bestehen kantonale Kontrahierungs- und Transportpflichten sowie Tarifordnungen. Die Transportpflicht muss sich auf das Mitführen von Hilfsmitteln wie Rollstühle oder Blindenhunde erstrecken¹¹⁷⁴.

*Im Kanton Zürich besteht ein gesetzlicher Anspruch auf individuelle und kostengünstige Transportdienstleistungen, allerdings einzig für Personen, die in „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“ leben*¹¹⁷⁵.

*Die beiden Basel haben die Koordinationsstelle „Fahrten für mobilitätseingeschränkte Personen beider Basel“ (KBB) gegründet*¹¹⁷⁶.

¹¹⁷¹ Stadt Luzern, Abstimmungsbroschüre, Erläuterungen des Stadtrates zur städtischen Volkabstimmung vom 19. Mai 2019, Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes, abrufbar unter: https://www.stadt Luzern.ch/_docn/2095879/Abstimmungsbroschure_2019-05-19.pdf.

¹¹⁷² Die spezifischen Fahrdienste für Menschen mit Behinderungen werden traditionell nicht dem öffentlichen Verkehr zugerechnet. Aus der Sicht des Ziels der UNO-BRK, eine inklusive Gesellschaft anzustreben, erscheint diese Klassifizierung überholt.

¹¹⁷³ SCHEFER/HESS-KLEIN, Gleichstellung, S. 405.

¹¹⁷⁴ Siehe etwa § 16 Verordnung zum Taxigesetz BS (TaxiV BS). Die Verweigerung des Transports solcher Hilfsmittel stellt eine Diskriminierung i.S.v. Art. 6 BehiG dar.

¹¹⁷⁵ § 22a Gesetz über Invalideinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen (IEG ZH).

¹¹⁷⁶ Bis anhin bildet ein Staatsvertrag (Vereinbarung über die Beitragsleistung an Fahrten von mobilitätseingeschränkten Personen vom 25. August 2015) zwischen den Kantonen BS und BL die rechtliche Grundlage für die KBB. Die Schaffung einer selbständigen gesetzlichen Grundlage zum Betrieb alternativer Transportmittel für Menschen mit Behinderungen als Teil des öffentlichen Verkehrs wird momentan im Kanton BL geprüft.

Der Kanton St. Gallen sieht in seinem Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderungen (BehG SG) die finanzielle Unterstützung von Fahrdiensten für Menschen mit Behinderungen vor (Art. 5 lit. C BehG SG).

Im Kanton Freiburg bildet Art. 9 Abs. 1 BehG FR die gesetzliche Grundlage für die staatliche Finanzierung privater Transportdienste für Menschen mit Behinderungen, etwa die kantonal ansässige Organisation „PassePartout“¹¹⁷⁷.

6. BILDUNG

a. Einleitung

Gerade für Menschen mit Behinderungen geht es bei der Bildung und Ausbildung nicht nur um wirtschaftliche Selbsterhaltung, sondern auch um Identitätsfindung, Selbstwert und Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten sowie um gesellschaftliche Anerkennung. Die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben setzt die gleichen Zugangsmöglichkeiten zur Bildung voraus.

Im Zentrum steht, dass Bildung und Ausbildung unter gleichberechtigten Bedingungen und unter Berücksichtigung der persönlichen Fähigkeiten jedes Menschen offenstehen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollen die Verbesserung des Zugangs zu Bildungseinrichtungen und -angeboten sowie deren behindertengerechte Ausgestaltung sicherstellen, um eine umfassende Chancengleichheit zu gewährleisten. Hierzu muss ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Bildungssystem zur Verfügung gestellt werden¹¹⁷⁸, das auf allen Bildungsstufen¹¹⁷⁹ ohne Diskriminierung zugänglich ist¹¹⁸⁰. Das Bildungsangebot ist auf allen Stufen inklusiv auszugestalten – von der frühkindlichen Bildung bis zur Erwachsenenbildung und dem lebenslangen Lernen.

¹¹⁷⁷ <https://www.fondation-passepartout.ch>.

¹¹⁷⁸ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 21.

¹¹⁷⁹ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 8.

¹¹⁸⁰ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 22-24.

Das Verständnis von Behinderung, wie es der UNO-BRK – und etwas weniger deutlich auch Art. 8 Abs. 2 BV – zugrunde liegt, ist auch im Gebiet der Bildung zum Tragen zu bringen: Behinderung ist als Wechselwirkung zwischen dem Einzelnen und seinem Bildungsumfeld zu verstehen. Dies bedeutet insbesondere, dass das Bildungsumfeld so angepasst werden muss, dass es den jeweiligen Besonderheiten der Schülerinnen und Schüler so weit als möglich entspricht.

b. Kompetenzverteilung

Gemäss Bundesverfassung sind die Kantone und Gemeinden für das Schulwesen zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV). Sie haben einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht zu gewährleisten (Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV). Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht erfasst die obligatorische Schulzeit: Primarstufe (inklusive Kindergarten) und Sekundarstufe I. Er muss die Schüler auf ein selbstverantwortliches Leben im Alltag vorbereiten. Dies gilt auch für Kinder mit Behinderungen: Eine ausreichende Schulung liegt vor, wenn Kindern jene Bildungsinhalte erfolgreich vermittelt werden, die ihnen ein selbstbestimmtes Leben in der Gesellschaft ermöglichen, und die Lernziele der Grundschule erreicht sind, bis längstens zum vollendeten 18., im Rahmen der Sonderschulung bis zum 20. Lebensjahr¹¹⁸¹. Kinder mit Behinderungen sollen durch den Grundschulunterricht befähigt werden, am gesellschaftlichen Leben soweit selbständig teilzunehmen, wie es ihre Fähigkeiten zulassen¹¹⁸².

Das BehiG enthält zwei Bestimmungen zur Bildung: Art. 3 lit. f BehiG regelt die „Aus- und Weiterbildung“; der Geltungsbereich dieser Bestimmung erstreckt sich, verfassungskonform ausgelegt, nur auf jene Bildungsangebote, für die eine Bundeskom-

¹¹⁸¹ Kinder mit Behinderungen haben einen Anspruch auf geeignete Sonderschulung (Art. 62 Abs. 3 BV). Das Bundesgericht lässt offen, ob aus Art. 62 Abs. 3 BV ein unmittelbarer Individualanspruch auf sonderpädagogische Massnahmen bis zum vollendeten 20. Lebensjahr abgeleitet werden kann, da das Sonderpädagogik-Konkordat und im konkreten Fall das kantonale Recht diesen Anspruch enthalten, BGE 145 I 142 E5.5-5.7 S. 147ff.; siehe dazu auch SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 338ff.

¹¹⁸² SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 351.

petenz besteht¹¹⁸³. Zudem enthält Art. 20 BehiG „Besondere Bestimmungen für die Kantone“. Diese müssen dafür sorgen, „dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist“, dass ihre Integration in die Regelschule gefördert wird, sowie dass Kinder mit Behinderungen und ihnen nahestehende Personen besondere Kommunikationstechniken erlernen können. Eine Ergänzung hierzu bildet Art. 14 Abs. 3 lit. a BehiG, der dem Bund erlaubt, Kommunikationsmassnahmen zu fördern. Diese Bestimmung erstreckt sich indes nur auf Menschen mit Sprach-, Seh- und Hörbehinderungen.

Die aus dem BehiG fliessenden Aufträge richten sich an den Bund und die Kantone im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen. Das BehiG gilt aufgrund der Kompetenzordnung der Bundesverfassung unmittelbar für die gesamte Berufsbildung (Art. 63 BV) und die Eidgenössischen Hochschulen (Art. 63a Abs. 1 BV). Für die Grundschulen, die Mittelschulen, kantonale Universitäten und Fachhochschulen sind die Kantone zuständig. Als Aspekt der Koordination und der Qualitätssicherung ist die inklusive Ausgestaltung der Hochschulen auch der gemeinsamen Regelung durch Bund und Kantone zugänglich (Art. 63a Abs. 3 BV).

c. Anforderungen der UNO-BRK

Art. 24 UNO-BRK garantiert das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit und verpflichtet

¹¹⁸³ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 328ff.

die Vertragsstaaten, ein inklusives¹¹⁸⁴ Bildungssystem auf allen Ebenen¹¹⁸⁵ zu gewährleisten¹¹⁸⁶. Dies gilt im Bereich des Grundschulunterrichts für alle Einrichtungen ohne Differenzierung zwischen öffentlichem und privatem Bildungssektor¹¹⁸⁷. Art. 24 Abs. 1 UNO-BRK konkretisiert die Ziele, die das Bildungssystem im Behindertenbereich anstrebt, wie folgt:

- a. Entfaltung der menschlichen Möglichkeiten und des Bewusstseins der Würde und des Selbstwertgefühls des Menschen sowie die Stärkung der Achtung der Menschenrechte und der menschlichen Vielfalt;
- b. Entfaltung der Persönlichkeit, der Begabungen und der Kreativität sowie der geistigen und körperlichen Fähigkeiten;
- c. Befähigung von Menschen mit Behinderungen zur wirklichen Teilhabe an einer freien Gesellschaft.

¹¹⁸⁴ In der englischen Fassung spricht die UNO-BRK von einem *inclusive education system*, in der deutschen Fassung jedoch von einem *integrativen* Bildungssystem. Der Wortlaut der deutschen Übersetzung mit dem Ziel der „Integration“ ist ungenau, da es die Bedeutung des englischen Originaltextes „inclusion“ nicht vollständig wiedergibt. Der massgebliche englische Wortlaut, die Systematik sowie der Telos der Konventionsbestimmungen machen deutlich, dass die Konvention auf ein *inklusives* Schulsystem abzielt, siehe POSCHER/RUX/LANGER, Von der Integration zur Inklusion, S. 26-28.

Siehe zu den Begrifflichkeiten auch CRPD, General Comment No. 4, Rz. 11; WANSING, Was bedeutet Inklusion? Annäherungen an einen vielschichtigen Begriff, in: Degener/Diehl, Handbuch BRK, S. 43ff.

Zur Bedeutung des Ausdrucks „Ziel der vollständigen Integration“ in Art. 24 Abs. 2 lit. e UNO-BRK ANASTASIOU/GREGORY/KAUFFMANN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 24, S. 686ff.

Zur konventionsrechtlichen Bedeutung der inklusiven Bildung ANASTASIOU/GREGORY/KAUFFMANN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 24, S. 670-674 sowie DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 24, S. 451-456.

Zur Inklusion als pädagogisches Prinzip im Bildungssystem WANSING, Was bedeutet Inklusion? Annäherungen an einen vielschichtigen Begriff, in: Degener/Diehl, Handbuch BRK, S. 45f.

Siehe zum Thema auch die Checkliste für Parlamentarier zur inklusiven Bildung, in: UN Handbook, S. 84.

¹¹⁸⁵ Die Verpflichtung zur inklusiven Bildung reicht von der Primarstufe (Art. 24 Abs. 2 lit. a UNO-BRK) und der Sekundarstufe (Art. 24 Abs. 2 lit. b UNO-BRK) über die Berufsausbildung und Hochschulbildung bis hin zum lebenslangen Lernen (Art. 24 Abs. 4 UNO-BRK).

¹¹⁸⁶ POSCHER/RUX/LANGER, Von der Integration zur Inklusion, S. 29.

¹¹⁸⁷ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 76; KREUTZ, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, Art. 24, S. 244.

Inklusive Bildung als zentrales Anliegen von Art. 24 UNO-BRK meint eine strukturelle, auf die Vielfalt menschlicher Existenz ausgerichtete Anpassung des Bildungsbereichs, die über die individuelle Integration des Einzelnen hinausreicht¹¹⁸⁸. Zwischen inklusiver und integrativer Bildung besteht ein qualitativer Unterschied: Im Bildungsbereich bedeutet Integration, dass die Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen – soweit die Regelschule in Frage steht – mit sonderpädagogischer Unterstützung gemeinsam mit denjenigen ohne Behinderungen unterrichtet werden. Das Integrationskonzept verlangt dabei eine Anpassungsleistung von Kindern mit Behinderungen an die bestehenden Strukturen¹¹⁸⁹. Das Konzept der Inklusion zielt dagegen darauf, dass alle Schülerinnen und Schüler ungeachtet ihrer Unterschiede gemeinsam unterrichtet werden. Die Anpassungsleistung obliegt nicht allein dem Menschen, sondern auch dem Schulsystem, welches sich durch geeignete Massnahmen an die Fähigkeiten und Bedürfnisse des Kindes mit Behinderungen auszurichten hat¹¹⁹⁰. Die Heterogenität der Menschen wird dabei durch eine systemische Veränderung im Schulsystem (im Hinblick auf die Schulorganisation, die Lehrpläne, die Pädagogik, die Didaktik und Methodik sowie die Lehrerbildung) aufgefangen¹¹⁹¹. Die Umsetzung einer inklusiven Schule bedarf eines lernziendifferenzierten Unterrichts, welches das geforderte Leistungsniveau an der Leistungsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen ausrichtet¹¹⁹².

Eine inklusive Bildung zielt darauf, sowohl eine qualitativ hohe Ausbildung als auch die entsprechende soziale Entwicklung für Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen; darüber hinaus fungiert sie als ein Mittel zur Gewährleistung eines universellen und nicht-diskriminierenden Rechts auf Bildung¹¹⁹³. Ein inklusives Bildungssystem bildet Menschen mit und ohne Behinderungen gemeinsam aus und trägt zugleich den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung, indem

¹¹⁸⁸ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 89.

¹¹⁸⁹ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 11; KREUTZ, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 246, Rz. 8; POSCHER/RUX/LANGER, Von der Integration zur Inklusion, S. 25.

¹¹⁹⁰ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 11; KREUTZ, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 246, Rz. 8.

¹¹⁹¹ POSCHER/RUX/LANGER, Von der Integration zur Inklusion, S. 25.

¹¹⁹² POSCHER/RUX/LANGER, Von der Integration zur Inklusion, S. 25.

¹¹⁹³ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 2.

es die individuellen Kompetenzen und Bedürfnisse berücksichtigt, die erforderliche Unterstützung gewährleistet, Hindernisse beseitigt und Nachteile soweit möglich ausgleicht¹¹⁹⁴. Dazu müssen eine Vielzahl von Arbeitsmethoden ausgearbeitet und individuelle Förderung angeboten werden, um sicherzustellen, dass kein Schüler und keine Studentin von einer aktiven Beteiligung an der Lerngemeinschaft ausgeschlossen wird. Es sind insbesondere auch barrierefreie Lehrmittel zur Verfügung zu stellen und Lehrkräfte im Umgang mit Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen und den entsprechenden Kommunikationsformen auszubilden¹¹⁹⁵. Die Früherkennung und eine wissenschaftlich fundierte, intensive Frühförderung durch spezifisch ausgebildete Fachkräfte ist von grosser Bedeutung, um das Ziel der inklusiven Bildung zu erreichen¹¹⁹⁶.

Inklusion gemäss Art. 24 UNO-BRK erfordert ein tiefgreifendes Umdenken sowie eine Veränderung der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen unter umfassender Mitwirkung aller Beteiligten. Als in weiten Teilen progressiv zu erfüllendes Recht überlässt Art. 24 UNO-BRK den Vertragsstaaten einen erheblichen Spielraum bei der Wahl der Massnahmen und der Geschwindigkeit ihrer Umsetzung. Mittel- bis langfristig sind eine schrittweise Systemveränderung und ein Transformationsplan zur Etablierung eines inklusiven Bildungssystems an die Hand zu nehmen. Ziel ist die Abschaffung des dualen Systems Regelschule – Sonderschule zugunsten einer inklusiven Schule und die sukzessive Abschaffung der Sonderschulen mit entsprechendem Ressourcentransfer¹¹⁹⁷. Gesetze, Konzepte, Strategien, Lehrinhalte, Lehrmethoden und Strukturen sind anzupassen¹¹⁹⁸ und die entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen bereitzustellen¹¹⁹⁹.

¹¹⁹⁴ Siehe zu den Kernelementen der inklusiven Bildung CRPD, General Comment No. 4, Rz. 12.

¹¹⁹⁵ Siehe KRAJEWSKI/BERNHARD, in: *Welke, UN-Behindertenrechtskonvention*, S. 164ff.; KREUTZ, in: *Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK*, S. 241ff.; PLATTE, in: *Degener/Diehl, Handbuch BRK*, S. 130ff.

¹¹⁹⁶ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 67.

¹¹⁹⁷ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 40.

¹¹⁹⁸ Siehe die dreizehn durch den BRK-Ausschuss erarbeiteten Schlüsselemente einer inklusiven Schule in CRPD, General Comment No. 4, Rz. 63.

¹¹⁹⁹ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 73.

Art. 24 UNO-BRK enthält auch unmittelbar anwendbare Gehalte: Das Diskriminierungsverbot gemäss Abs. 1 ist hinreichend konkret und unbedingt formuliert, dass es direkt und unmittelbar anwendbar ist¹²⁰⁰. Dabei stellt auch die Verweigerung angemessener Vorkehren eine Diskriminierung dar und ist damit ebenfalls unmittelbar anwendbar¹²⁰¹. Die Gewährleistung der notwendigen Unterstützung wird vom BRK-Ausschuss als prioritär eingestuft und muss für den obligatorischen Schulunterricht unentgeltlich sein¹²⁰². Art. 24 Abs. 2 lit. b UNO-BRK enthält seinerseits einen Individualanspruch auf Zulassung zu einer Regelschule und eine inklusive Beschulung an dieser Schule¹²⁰³. Entsprechend haben die Kantone die Verpflichtung, diesen Anspruch in ihren jeweiligen Schulgesetzen aufzunehmen.

Gemäss Initialstaatenbericht der Schweiz zur UNO-BRK und dem neuesten Bericht des Bundesrats zur Behindertenpolitik ist das Bildungssystem der Schweiz gegenwärtig „in Bewegung“¹²⁰⁴. Diese Bezeichnung verdeutlicht, dass das Bildungswesen zwar im Umbruch ist, die Ziele der UNO-BRK jedoch noch nicht erfüllt sind¹²⁰⁵. Insbesondere erscheint unklar, ob die Rechtsgrundlagen des Bundes und der Kantone genügen, um das durch Art. 24 UNO-BRK angestrebte tiefgreifende Umdenken zu erreichen, welches für die Sicherstellung eines inklusiven Bildungssystems nötig ist¹²⁰⁶; zudem fehlt eine Strategie zur Sicherstellung eines inklusiven Bildungssystems auf allen Ebenen, und vielerorts mangelt es am nötigen Wissen der zuständigen Bundes-, Kantons- und Gemeindestellen sowie der Bildungsinstitutionen über ihre Verpflichtungen nach Art. 24 UNO-BRK¹²⁰⁷.

¹²⁰⁰ BGE 145 I 142 E5.1 S. 145f.; CRPD, General Comment No. 4, Rz. 41 (a), 42; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 24, S. 459; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 87.

¹²⁰¹ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 17, 31, 41 (b).

¹²⁰² CRPD, General Comment No. 4, Rz. 17, 41 (c).

¹²⁰³ KREUTZ, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 248, Rz. 15.

¹²⁰⁴ Bericht Bundesrat, S. 26; Initialstaatenbericht, Rz. 130.

¹²⁰⁵ Der Bundesrat seinerseits geht allerdings davon aus, dass die Anforderungen der UNO-BRK im Bereich der Grundschulung mit den bestehenden Normen erfüllt sind, siehe Bericht Bundesrat, S. 26.

¹²⁰⁶ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 9.

¹²⁰⁷ Siehe die Kritik im Schattenbericht, S. 101ff. und im Aktualisierten Schattenbericht, S. 74ff. Eine Erhebung des BFS für das Schuljahr 2018/2019 zeigt, dass Schülerinnen und Schüler mit

Der BRK-Ausschuss zeigt sich besorgt über die hohe Zahl von Kindern in segregativen Bildungsstrukturen in der Schweiz. Er empfiehlt die Verankerung des Rechts auf inklusive Bildung, die Ausarbeitung einer umfassenden Strategie zur seiner Umsetzung und einen entsprechenden Ressourcentransfer von einem segregativen hin zu einem inklusiven Schulsystem¹²⁰⁸.

Die Schweiz verfügt auf Bundesebene mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 8 Abs. 2 BV, dem Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht und Sonderschulung nach Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 BV sowie Art. 20 BehiG über verschiedene Bestimmungen zur Verwirklichung der Konventionsprinzipien auf der Ebene der Grundschule. Diese Bestimmungen allein gewährleisten jedoch kein inklusives Bildungssystem, wie es Art. 24 UNO-BRK verlangt¹²⁰⁹. Aufgrund der kantonalen Kompetenzen für den Grundschulunterricht ist daher die Ausgestaltung des kantonalen Schulrechts von zentraler Bedeutung für die Verwirklichung der Ziele von Art. 24 UNO-BRK.

d. Rechtliche Verpflichtungen: Grundschule

i. Integrative Sonderschulung

Art. 20 Abs. 2 BehiG verpflichtet die Kantone, mit spezifischen Schulungsformen „die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule“ zu fördern und bringt damit den Grundsatz „Integration vor Separation“ zum Ausdruck. Aus Art. 8

Behinderungen zu einem hohen Anteil Sonderschulen oder -klassen anstelle der Regelschulen besuchen, siehe Statistik der Sonderpädagogik: Schuljahr 2018/19, abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/14776871/master>.

Auch der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) bemängelt in seinen Concluding Observations, dass nach wie vor zu viele Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in Sonderschulen und -klassen unterrichtet werden und empfiehlt der Schweiz deshalb, ihre Bemühungen zur Sicherstellung des Zugangs zu inklusiver und qualitativ hochstehender Bildung zu verstärken, insbesondere durch eine entsprechende Lehrerbildung, CESCR, Concluding Observations Switzerland, Rz. 52d und 53d.

¹²⁰⁸ Concluding Observations Switzerland, Rz. 47 (a) und 48 (a).

¹²⁰⁹ Siehe zur Kritik an den bestehenden Rechtsgrundlagen, zu den konkreten Defiziten des Schweizer Bildungssystems und den notwendigen Reformen zur Umsetzung von Art. 24 UNO-BRK ELIANE SCHEIBLER, Schritt für Schritt zur Transformation, in: VPOD Bildungspolitik, Zeitschrift für Bildung, Erziehung und Wissenschaft, Nummer 220/Februar 2021, S. 11-13, abrufbar unter: <http://vpod-bildungspolitik.ch/?p=4200>.

Abs. 2 BV und Art. 20 Abs. 2 BehiG ergibt sich eine Präferenz für die integrative Sonderschulung¹²¹⁰. In terminologischer Hinsicht fällt auf, dass üblicherweise der Begriff „Integration“ verwendet wird und erst in neuester Zeit die im internationalen Rahmen etablierte Begrifflichkeit der „Inklusion“ Eingang etwa in die Gesetzgebung findet. Nachfolgend wird deshalb bei der Darstellung der Rechtslage in der Schweiz der Begriff der „Integration“ verwendet. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass trotz dieser Wortwahl die Anforderungen insbesondere von Art. 24 UNO-BRK Gültigkeit haben und umgesetzt werden müssen.

Der Vorrang der integrativen Sonderschulung verfolgt das Ziel, die volle und wirksame Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen und sozialen Leben zu ermöglichen¹²¹¹. Bei jedem Schüler oder jeder Schülerin mit besonderem Bildungsbedarf muss stets die Möglichkeit einer integrativen Schulung geprüft werden. Sie muss auch dann geprüft werden können, wenn ein Kind mit Behinderungen eine Sonderschule besucht und aufgrund der zeitlichen Befristung einer Sonderschulverfügung eine neue Verfügung notwendig ist. Entscheidend ist die Durchlässigkeit zwischen den Angeboten der integrativen und separativen Schulung; die Angebote sollen im Laufe der Schulzeit nach Bedarf benutzt werden.

Ein Recht auf Integration in die Regelschule anerkennt das Bundesgericht allerdings nicht¹²¹². Eine Integration muss immer dann ins Auge gefasst werden, wenn das Wohl und die Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes dadurch unterstützt werden können. Art und Umfang der Integrationsmassnahmen müssen sich aber auch an den Möglichkeiten und Schwierigkeiten der lokalen Schulorganisation orientieren und das Umfeld (etwa Klasse, Personalressourcen, zeitliche und materielle Organisation, technische Probleme) mitberücksichtigen.

¹²¹⁰ BGE 138 I 162 E4.2 S. 166; BGE 141 I 9 E5.3.1 S. 17.

¹²¹¹ Art. 1 Abs. 2 BehiG; Art. 3 lit. c und 24 Abs. 1 UNO-BRK; BGE 141 I 9 E5.3.1 S. 17f.

¹²¹² BGE 141 I 9 E5.3.4 S. 19. Siehe die Kritik an der Rechtsprechung im Aktualisierten Schattenbericht, S. 74f.

Der BRK-Ausschuss stellt mit Bedauern fest, dass es in Schweizer Regelschulen an Ressourcen mangelt, um eine inklusive Bildung sicherzustellen. Namentlich fehlt es an Unterricht in Gebärdensprache, an angemessenen Vorkehrungen und an Lehrkräften mit den erforderlichen Qualifikationen¹²¹³.

Die Kantone handhaben dabei die schulische Integration von Kindern mit Behinderungen sehr unterschiedlich. Die Bundesverfassung verlangt aufgrund Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Art. 19 und 62 Abs. 3 BV stets eine Einzelfallprüfung¹²¹⁴: Kinder mit einer Behinderung dürfen demnach nicht generell der Sonderschule oder der Regelschule zugewiesen werden, es muss vielmehr konkret geprüft werden, ob die integrative Schulung für das betroffene Kind möglich ist und ihm dadurch ein ausreichender Unterricht vermittelt werden kann.

ii. Angemessene Vorkehrungen, individuelle Unterstützung und Nachteilsausgleich

Sämtliche staatlichen Bildungseinrichtungen müssen diskriminierungsfrei zugänglich sein¹²¹⁵. Zur Verwirklichung der diskriminierungsfreien inklusiven Schulung sind entsprechende Anpassungen nicht nur in Bezug auf die physische Zugänglichkeit der Schulanlagen vorzunehmen, sondern auch der Informations- und Kommunikationssysteme, der Lehrpläne, Lehrmaterialien, Lehrmethoden und Beurteilungen. Zu diesem Zweck sind Unterstützungsmassnahmen vorzusehen¹²¹⁶.

Art. 24 Abs. 2 lit. c, d und e UNO-BRK verlangen von den Vertragsstaaten, dass angemessene¹²¹⁷ Vorkehrungen getroffen werden, um Benachteiligungen des Einzelnen zu verhindern, und dass die entsprechende Unterstützung kostenlos zur Verfügung gestellt

¹²¹³ Concluding Observations Switzerland, Rz. 47 (b).

¹²¹⁴ So auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts, siehe dazu SCHEFER/HESS-KLEIN, Behinderten-gleichstellungsrecht, S. 344f.

¹²¹⁵ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 22-24; ANASTASIOU/GREGORY/KAUFFMANN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 24, S. 674-682; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 87.

¹²¹⁶ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 22; ANASTASIOU/GREGORY/KAUFFMANN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 24, S. 682f.; 696f.

¹²¹⁷ Das Anführen von fehlenden finanziellen Ressourcen stellt eine Verletzung von Art. 24 UNO-BRK dar und darf keine Begründung für das Verweigern von inklusiven Massnahmen sein, CRPD, General Comment No. 4, Rz. 28.

wird. Da die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrungen eine unmittelbar zu erfüllende Verpflichtung ist¹²¹⁸ und die Versagung von diesen eine Diskriminierung darstellt¹²¹⁹, besteht ein Anspruch auf unentgeltliche, individuell angepasste¹²²⁰ Massnahmen¹²²¹. Dazu zählen etwa die Verlegung der Schulklasse an einen geeigneten Ort, die Verwendung verschiedener Kommunikationsformen innerhalb der Klasse, die Vergrößerung der Schrift oder das Verteilen von Unterlagen in Brailleschrift, die Unterstützung bei der Erstellung von Notizen, die Erlaubnis zur Benützung von unterstützender Technologie im Klassenzimmer und während Prüfungen oder das Ablegen von Prüfungen in einem separaten Raum¹²²².

Um der jeweils konkreten Behinderung eines Kindes Rechnung zu tragen, steht regelmässig eine grosse Zahl von verschiedenen Massnahmen zur Verfügung. Bei den Stütz- und Fördermassnahmen, welche von heilpädagogischer Früherziehung und Beratung hin zu logopädischer, psychomotorischer oder anderer heilpädagogischer Unterstützung des Kindes¹²²³ reichen, verfügen die Kantone über einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Als Stütz- und Fördermassnahmen kommen konkret etwa die Unterstützung durch Fachpersonen oder Technologien, Förderangebote, die Ausarbeitung individueller Lernziele, sowie Anpassungen der Lehrinhalte, Lehrmaterialien und der Kommunikation in Frage¹²²⁴.

Der Nachteilsausgleich bezweckt, Benachteiligungen von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen mittels individuellen Massnahmen zu vermeiden oder zu verringern. Demnach haben Schülerinnen und Schüler, die aufgrund einer attestierten Entwicklungsstörung oder Behinderung bei Leistungserhebungen benachteiligt sind, Anspruch darauf, dass etwa die äusseren Bedingungen, die Form oder die Aufgaben-

¹²¹⁸ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 31.

¹²¹⁹ ANASTASIOU/GREGORY/KAUFFMANN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 24, S. 683; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 24, S. 461.

¹²²⁰ DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 24, S. 462.

¹²²¹ Art. 24 Abs. 2 lit. e UNO-BRK; siehe dazu CRPD, General Comment No. 4, Rz. 33; ANASTASIOU/GREGORY/KAUFFMANN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 24, S. 685f.

¹²²² DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 24, S. 462.

¹²²³ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 361.

¹²²⁴ Siehe zu einzelnen Massnahmen auch CRPD, General Comment No. 4, Rz. 30.

stellung der Leistungserhebung so verändert werden, dass der behinderungsbedingte Nachteil so gut wie möglich ausgeglichen wird. Dies gilt bei Aufnahmeprüfungen, Qualifikationsverfahren, im Unterricht und bei Aufgaben, bei Leistungstests oder bei Abschlussprüfungen¹²²⁵. Es können angepasste Lernziele, technische Hilfsmittel und persönliche Assistenz, Zeitzuschläge bei Prüfungen, Anpassungen der Aufgabenstellung oder der Prüfungsform, Benützung von spezifischen Hilfsmitteln sowie auch räumliche Massnahmen vorgesehen werden¹²²⁶.

Bei jeder Ein- oder Umschulung und bei der Ausgestaltung des Unterrichts eines Kindes mit Behinderungen müssen dessen Bedürfnisse eingehend und umfassend im konkreten Einzelfall geprüft werden; starre und schematische Regelungen sind nicht zulässig¹²²⁷. Unabhängig davon, ob eine integrative oder separative Sonderschulung gewählt wird, sind im Rahmen der verfassungsrechtlichen Minimalanforderungen des *ausreichenden* Unterrichts auch die Massnahmen zum Ausgleich der behinderungsbedingten Nachteile unentgeltlich; eine Pflicht zur finanziellen Beteiligung etwa der Eltern wäre mit Art. 19 BV und Art. 24 UNO-BRK nicht vereinbar. Nach Art. 19 BV besteht jedoch kein Anspruch auf die bestmögliche individuelle Lösung¹²²⁸.

*Gestützt auf den verfassungsrechtlichen Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nach Art. 19 BV hiess das Bundesgericht eine Beschwerde gegen die Weigerung des Kantons Aargau gut, die Gesamtkosten für die persönliche Assistenz zur Integration eines Kindes mit Behinderungen in die Regelschule zu übernehmen*¹²²⁹.

¹²²⁵ Bericht Bundesrat, S. 25.

¹²²⁶ Bericht Bundesrat, S. 25; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 355ff.

¹²²⁷ BGE 141 I 9 E4.3.3 S. 16. Im konkreten Fall stand eine starre Begrenzung der Assistenz auf eine bestimmte Anzahl Wochenstunden in Frage; das Bundesgericht spricht sich klar gegen derartige schematische Lösungen aus.

¹²²⁸ Abweichungen vom „idealen“ Bildungsangebot sind gemäss Bundesgericht zulässig, wenn sie der Vermeidung einer erheblichen Störung des Unterrichts, der Berücksichtigung der finanziellen Interessen des Gemeinwesens oder dem Bedürfnis der Schule an der Vereinfachung der organisatorischen Abläufe dienen und die entsprechenden Massnahmen verhältnismässig bleiben, BGE 141 I 9 E4.2.2 S. 15.

¹²²⁹ BGE 141 I 9 E4 S. 13ff. In der Lehre werden daher explizite Gesetzesgrundlagen zum Nachteilsausgleich im kantonalen Schulrecht gefordert, siehe SANDRA HOTZ /CHRISTINE KUHN, Kinder fördern, in: Jusletter 24. April 2017, Rz. 117.

Die Teilhabe von Kindern mit Behinderungen am Unterricht in der Regelschule wird nicht selten dadurch erschwert oder verunmöglicht, dass entsprechende Lehrmittel, etwa in elektronischer Form oder in Braille, fehlen¹²³⁰. Als Voraussetzung für die Inklusion sind daher Kinder mit sensorischen, motorischen und kognitiven Behinderungen auf Lehrmittel in für sie zugänglichen Formaten angewiesen¹²³¹.

Die Gewährleistung der Zugänglichkeit umfasst darüber hinaus etwa die folgenden Massnahmen¹²³²: Schaffung zugänglicher Lehrpläne und Materialien in der Lehrerausbildung zur Inklusion von Lehrkräften mit Behinderungen; Zurverfügungstellung von unterstützender Technologie; Zugänglichkeit der Schule und der Umgebung nach den Prinzipien des Universal Design; Zugänglichkeit der Ausrüstung und von Spielplätzen, Bibliotheken, Freizeiträumen, Sportanlagen, Kantinen, sanitären Anlagen; Sicherstellung des Transports zu und von der Schule und an Ausflügen.

iii. Sonderpädagogik-Konkordat

Gemäss Art. 62 Abs. 3 BV sorgen die Kantone für eine ausreichende Sonderschulung von behinderten Kindern und Jugendlichen. Damit kommt den Kantonen die gesamte fachliche, rechtliche und finanzielle Verantwortung für die Sonderpädagogik zu. Die konkrete Ausgestaltung der sonderpädagogischen Angebote und Massnahmen wird also – innerhalb des bundesverfassungs- und völkerrechtlichen Rahmens – kantonal umschrieben.

Der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat)¹²³³ sind bisher 16 Kantone beigetreten. Sie hält das Ziel der integrativen Schulung fest – der separierende Unterricht soll eine Ausnahme sein – und regelt die Grundsätze und das Grundangebot an sonderpädagogischen Massnahmen und die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Integrative Lösungen

¹²³⁰ Schattenbericht, S. 105.

¹²³¹ DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 24, S. 464.

¹²³² DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 24, S. 464f.

¹²³³ Die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007, ein Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen sowie die Liste der Beitrittskantone finden sich unter: <https://www.edk.ch/de/themen/sonderpaedagogik>.

sind separierenden Lösungen vorzuziehen, unter Beachtung des Wohles und der Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes oder des Jugendlichen sowie unter Berücksichtigung des schulischen Umfeldes und der Schulorganisation. Die drei zentralen Instrumente sind (1) gemeinsame Qualitätsstandards für Leistungsanbieter, (2) gemeinsame Terminologie und (3) gemeinsames Abklärungsverfahren.

Besondere Bedeutung hat insbesondere das standardisierte Abklärungsverfahren für die Ermittlung des individuellen Bedarfs (SAV)¹²³⁴, welches Einheitlichkeit, ausreichende Ressourcen und Gleichbehandlung unabhängig vom Wohnort ermöglichen soll. Für die Beitrittskantone ist die Anwendung des SAV verpflichtend. Den anderen Kantonen steht es ebenfalls zur Verfügung.

Das Sonderpädagogik-Konkordat enthält einen bloss bedingten Vorrang der integrativen Schulung vor separativen Lösungen und belässt im Rahmen des Abklärungsverfahrens einen breiten Spielraum für Ausnahmen.

Der BRK-Ausschuss weist in einem Bericht zu Spanien auf die Problematik eines dem Schweizer System ähnlichen Abklärungsverfahrens hin: Der Fokus liegt auf die Beeinträchtigungen und Defizite der Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen, was zu stigmatisierenden Ausschlüssen führen kann, anstatt auf die Hindernisse in der Schule¹²³⁵.

Mit Blick auf die Schweiz moniert der BRK-Ausschuss die hohe Zahl von Kindern mit Behinderungen in Sonderschulen und die Ausrichtung des Sonderpädagogik-Konkordats, dessen Anwendung dazu führt, dass zahlreiche Kinder mit Behinderungen in Sonderschulen untergebracht werden. Dies ist auch auf fehlende Ressourcen für einen inklusiven Unterricht in Regelschulen zurückzuführen. Der Ausschuss rät den Kantonen daher sicherzustellen, dass die Anwendung des Sonderpädagogik-Konkordats und der kantonalen Rechtsgrundlagen am Recht

¹²³⁴ Standardisiertes Abklärungsverfahren (SAV), Instrument des Sonderpädagogik-Konkordats als Entscheidungsgrundlage für die Anordnung verstärkter individueller Massnahmen, Handreichung, Bern 2014, abrufbar unter: http://edudoc.ch/record/115392/files/SAV_d_web.pdf.

¹²³⁵ CRPD, Inquiry concerning Spain carried out by the Committee under article 6 of the Optional Protocol to the Convention vom 4. Juni 2018, UN Doc. DRDP/C/20/3, Rz. 38-39, abrufbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRPD/Shared%20Documents/ESP/CRPD_C_20_3_8687_E.docx. Siehe auch die Kritik im Aktualisierten Schattenbericht, S. 73ff.

*auf inklusive Bildung ausgerichtet wird und keine Segregation von Kindern mit Behinderungen in Sonderschulen stattfindet*¹²³⁶.

iv. Kommunikationstechniken (Art. 24 Abs. 3 UNO-BRK)

Die Fähigkeit zu kommunizieren ist unabdingbar, um ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Neben dem diskriminierungsfreien Zugang zu Bildung auf allen Ebenen verpflichtet daher Art. 24 Abs. 3 UNO-BRK die Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen das Erlernen von Kommunikationstechniken und lebenspraktischen Fertigkeiten zu ermöglichen. Dieser Auftrag findet sich auch in Art. 20 Abs. 3 BehiG, wonach die Kantone dafür zu sorgen haben, dass wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehende Personen eine auf ihre Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können. Die Bestimmungen zielen auf eine dem Einzelnen angepasste Förderung ab und erfordern insofern eine Modifizierung der Idee der Inklusion, als dass Kinder mit Behinderungen zunächst allenfalls in Sonderschulen Kommunikationstechniken wie Blindenschrift oder Gebärdensprache erlernen¹²³⁷.

In einem weiteren Kontext gesehen visiert Art. 24 Abs. 3 UNO-BRK systemweite Veränderungen an, mit dem Ziel einer inklusiven Schule¹²³⁸. Entsprechende Massnahmen betreffen das Schulsystem als Ganzes, unabhängig von den Bedürfnissen der einzelnen Schülerinnen und Schüler. Dabei ist das Prinzip des Universal Designs zentral¹²³⁹. Die verwendeten Kommunikationsformen und -mittel sind demnach so zu gestalten, dass sie für möglichst viele Schülerinnen und Schüler möglichst ohne Einschränkungen genutzt werden können. Dabei kommt heute den Informations- und Kommunika-

¹²³⁶ Concluding Observations Switzerland, Rz. 47 (a) und 48 (b).

¹²³⁷ KREUTZ, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 249, Rz. 20.

¹²³⁸ ANASTASIOU/GREGORY/KAUFFMANN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 24, S. 698.

¹²³⁹ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 26.

tionstechnologien (ICT) besondere Bedeutung zu¹²⁴⁰. Auch alternative Lehrmethoden können beitragen, das Ziel von Art. 24 Abs. 3 UNO-BRK zu erfüllen¹²⁴¹.

Art. 24 Abs. 3 lit. a-c UNO-BRK sehen insbesondere die folgenden Massnahmen vor¹²⁴²:

- Erleichterung bzw. Förderung¹²⁴³ des Erlernens von Brailleschrift, von alternativer Schrift, von ergänzenden und alternativen Formen, Mitteln und Formaten der Kommunikation sowie des Erwerbs von Orientierungs- und Mobilitätsfertigkeiten;
- Erleichterung bzw. Förderung der Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen und Mentoring;
- Erleichterung bzw. Förderung des Erlernens der Gebärdensprache und Förderung der sprachlichen Identität der Gehörlosen;
- Sicherstellung, dass blinden, gehörlosen oder taubblinden Menschen, insbesondere Kindern, Bildung in den Sprachen und Kommunikationsformen und mit geeigneten Kommunikationsmitteln in einem Umfeld vermittelt wird, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet.

v. Lehrkräfte (Art. 24 Abs. 4 UNO-BRK)

Lehrkräfte erhalten zuweilen weder die nötige Unterstützung noch die erforderliche Ausbildung und Information im Zusammenhang mit der Schulung von Kindern mit Behinderungen in der Regelschule¹²⁴⁴. Zur Verwirklichung des Ziels der inklusiven Bildung auferlegt Art. 24 Abs. 4 UNO-BRK den Staaten daher die Verpflichtung, Massnahmen im Bereich der Lehrerausbildung, der Schulung von Mitarbeitern und Fachkräften auf

¹²⁴⁰ Siehe dazu ausführlich die Accessibility-Studie, S. 42ff.

¹²⁴¹ Etwa Team Teaching, Co-Teaching oder andere partnerschaftliche Unterrichtsmethoden, auch unter Einbezug von Tutorinnen und Tutoren aus der Schülerschaft, siehe CRPD, General Comment No. 4, Rz. 70; ANASTASIOU/GREGORY/KAUFFMANN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 24, S. 698f.

¹²⁴² CRPD, General Comment No. 4, Rz. 35.

¹²⁴³ Im Originaltext „facilitate“: erleichtern, fördern, ermöglichen, unterstützen.

¹²⁴⁴ Schattenbericht, S. 105.

allen Ebenen des Bildungswesens sowie der Einstellung von Lehrkräften mit Behinderungen zu ergreifen¹²⁴⁵.

Auf innerstaatlicher Ebene erstreckt sich die Verpflichtung der Kantone, für ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, indirekt auch auf die Anstellung sowie Aus- und Weiterbildung des erforderlichen qualifizierten Lehrpersonals. Besondere Bedeutung erhält dabei Art. 24 Abs. 4 UNO-BRK, weil nicht nur Lehrkräfte, welche bereits mit Kindern mit Behinderungen arbeiten, sondern allgemein alle Lehrkräfte zu einem inklusiven Umgang in der Schule ausgebildet werden sollen¹²⁴⁶.

Lehrkräfte sollen mit den Kernelementen der inklusiven Ausbildung vertraut gemacht werden¹²⁴⁷ (sowohl innerhalb der Ausbildung als auch berufsbegleitend). Dazu bedarf es der entsprechenden Aus- und Weiterbildung. Es sind ihnen die notwendigen pädagogischen Kompetenzen zu vermitteln, um die zuweilen hohen Anforderungen inklusiver Bildung im praktischen Alltag meistern zu können. Dabei sollen insbesondere die Verwendung von ergänzenden und alternativen Formen, Mitteln und Formaten der Kommunikation sowie pädagogischer Verfahren und Materialien zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen vermittelt werden. Zudem ist den Lehrkräften die erforderliche Unterstützung zu gewähren¹²⁴⁸.

Der BRK-Ausschuss empfiehlt der Schweiz, sämtlichen Lehrkräften auf allen Ebenen des Bildungssystems eine Ausbildung und Sensibilisierung zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen in zugänglichen Formaten anzubieten¹²⁴⁹.

vi. Vorschulbereich

Der Zugang zur Bildung nach Art. 24 UNO-BRK muss auf allen Stufen gewährleistet werden; dies umfasst auch Vorschulangebote wie Tagesbetreuung oder etwa Spielgruppen.

¹²⁴⁵ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 71.

¹²⁴⁶ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 36; KREUTZ, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 250, Rz. 21.

¹²⁴⁷ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 71.

¹²⁴⁸ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 72.

¹²⁴⁹ Concluding Observations Switzerland, Rz. 17 (a) und (c), 18 (c).

Gerade in vorschulischen Angeboten ist die Inklusion von Kindern mit Behinderungen besonders bedeutsam¹²⁵⁰. Trotzdem sind sie bisweilen für diese nicht zugänglich¹²⁵¹.

Die frühe Inklusion von Kindern mit Behinderungen soll diese in ihrer Entwicklung fördern, ihre Inklusion in das Umfeld mit anderen Kindern verbessern und damit zur Chancengleichheit insbesondere auch beim Übertritt in die Regelschule beitragen. Im Hinblick auf die spezifische Verpflichtung von Art. 7 UNO-BRK, Kinder mit Behinderungen besonders zu schützen und zu fördern, sollten die Rechtsgrundlagen der Tagesbetreuung entsprechend aktualisiert werden. Insbesondere wären Grundsätze über den Umgang mit Kindern mit Behinderungen festzulegen und die Anforderungen darzulegen, welche die Tagesstätten bei der Betreuung von Kindern mit Behinderungen erfüllen müssen. Zudem wäre an eine Regelung des Übergangs von Tagesbetreuung im Vorschulalter zur Schule zu denken, welche die inklusive Schulvorbereitung ermöglicht.

Es wäre zudem zu erwägen, Anreize für die in der Regel von privaten Trägerschaften geführten Tagesstätten zu schaffen, die Kinder mit Behinderungen aufnehmen. So können beispielsweise Spielgruppenvereine, Tagesbetreuungseinrichtungen und andere Vorschulangebote entsprechend unterstützt werden.

Verschiedene Kantone (BL, LU, NW, SG, UR) sowie die Städte Bern und Winterthur fördern mit dem Programm „KitaPlus“ die Inklusion von Kindern mit Behinderungen in reguläre Kindertagesstätten¹²⁵². Auch das Innerschweizer Projekt KiBeBe und der dazugehörige Fonds ermöglichen die Betreuung von Kindern mit Behinderungen in regulären Tagesstätten¹²⁵³. Die Kinder werden jeweils durch eine Person des Heilpädagogischen Dienstes beraten und begleitet.

¹²⁵⁰ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 67.

¹²⁵¹ Siehe dazu den Bericht von Procap Schweiz „Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen“, Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz, 2. Aufl. 2021, abrufbar unter: https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf.

¹²⁵² Weitere Informationen abrufbar unter: <https://kindertagesstaette-plus.ch/>.

¹²⁵³ Weitere Informationen abrufbar unter: <https://www.hp.d.ch/kibebe.htm>.

e. Rechtliche Verpflichtungen: Aus- und Weiterbildung

i. Kompetenzen

Um die volle Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben ohne Diskriminierung zu gewährleisten, ist sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen auch nach der obligatorischen Bildung diskriminierungsfreien Zugang zu Aus- und Weiterbildungen haben. Art. 3 lit. f BehiG erstreckt den Geltungsbereich des Gesetzes deshalb auf die „Aus- und Weiterbildung“. Als bundesgesetzliche Regelung gilt diese Umschreibung des Geltungsbereichs des BehiG jedoch direkt nur für jene Bildungsangebote, für die eine Bundeskompetenz besteht¹²⁵⁴.

Der Begriff der Aus- und Weiterbildung ist in einem umfassenden Sinn zu verstehen und umfasst sämtliche Bildungsangebote, unabhängig davon, ob sie staatlich oder privat angeboten werden. Zunächst fallen darunter die gesamte Berufsbildung und die Eidgenössischen Hochschulen. Soweit sie nicht von kantonalen Hochschulen angeboten werden, fallen auch die Weiterbildungsangebote von Bund und Kantonen (Art. 64a BV) in den Geltungsbereich des BehiG.

Das BehiG enthält den Grundsatz des Nachteilsausgleichs: Schüler und Studierende mit Behinderungen dürfen Hilfsmittel oder persönliche Assistenz in Anspruch nehmen, und die Prüfungsmodalitäten müssen entsprechend den besonderen Bedürfnissen ausgestaltet sein. Betroffene dürfen die Beseitigung einer Benachteiligung einfordern, soweit sie die Ausbildung mit verhältnismässigen Anpassungsmassnahmen erfolgreich abschliessen können. Es sind also – im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit – grundsätzlich alle der konkreten Situation angepassten Massnahmen zu treffen, die erforderlich sind, dieses Ziel zu erreichen¹²⁵⁵.

Das BehiG findet jedoch keine Anwendung auf die Bildungsangebote der Kantone und Gemeinden¹²⁵⁶. Für die Mittelschulen, kantonalen Universitäten und Fachhochschulen sind die Kantone zuständig. Dabei sind sie jedoch durch das bundesverfassungsrechtliche

¹²⁵⁴ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 328ff.

¹²⁵⁵ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 389.

¹²⁵⁶ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 379.

Diskriminierungsverbot bzw. allenfalls über das kantonale Bildungsrecht verpflichtet, Massnahmen zum Nachteilsausgleich vorzusehen.

Die Weiterbildung ist eine parallele Kompetenz von Bund und Kantonen, wobei der Bund über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz verfügt (Art. 64a BV). So sieht Art. 8 lit. b WeBiG¹²⁵⁷ ausdrücklich vor, dass Bund und Kantone bestrebt sind, mit der von ihnen geregelten oder unterstützten Weiterbildung insbesondere den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen.

Im Bereich der Berufsbildung hat der Bund aufgrund seiner Zuständigkeit in Art. 63 BV das Berufsbildungsgesetz¹²⁵⁸ sowie die dazugehörige Berufsbildungsverordnung¹²⁵⁹ erlassen, die auf kantonaler Ebene durch entsprechende Erlasse zum Vollzug und zur Förderung ergänzt werden. Zweck des Berufsbildungsgesetzes des Bundes ist gemäss Art. 1 Abs. 2 BBG die Förderung von Initiativen der Kantone und der Organisationen der Arbeitswelt im Bereich der Berufsbildung mit finanziellen und anderen Mitteln. Hierbei ist gemäss Art. 3 lit. c BBG insbesondere auch die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu unterstützen. Weiter enthält das Bundesrecht Bestimmungen über die Förderung von Menschen mit Lernschwierigkeiten oder Behinderungen (Art. 18 BBG) und sieht etwa die Förderung einer individuellen Begleitung vor (Art. 18 Abs. 3 BBG, Art. 10 Abs. 4 BBV).

ii. **Inklusion in der Aus- und Weiterbildung**

Art. 24 Abs. 5 UNO-BRK stellt sicher, dass Menschen mit Behinderungen einen diskriminierungsfreien und gleichberechtigten Zugang zu nachobligatorischem Unterricht, zu Hochschulen, zur Berufsausbildung, zur Erwachsenenbildung und zu Weiterbildungsangeboten¹²⁶⁰ sowie sämtlichen anderen Angeboten für den lebenslangen Lernprozess

¹²⁵⁷ Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 20. Juni 2014 (Weiterbildungsgesetz, WeBiG; SR 419.1).

¹²⁵⁸ Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (Berufsbildungsgesetz, BBG; SR 412.10).

¹²⁵⁹ Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003 (Berufsbildungsverordnung, BBV; SR 412.101).

¹²⁶⁰ Das Bundesgericht setzt in seiner jüngsten Rechtsprechung der restriktiven Praxis vieler kantonalen IV-Stellen bei Kostenübernahmen zu Weiterbildungszwecken Grenzen. Es hält fest, dass

haben¹²⁶¹. Dabei müssen erforderliche und angemessene Vorkehrungen getroffen werden, wie etwa jene Massnahmen, welche die Zugänglichkeit der Bildungsstätten, der darin angebotenen Dienstleistungen und der vermittelten Informationen¹²⁶² sicherstellen. Diese Bestimmung entspricht inhaltlich den Garantien von Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 2 Abs. 5 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 BehiG¹²⁶³.

Das Verbot der Benachteiligung bei der Inanspruchnahme von Angeboten der Aus- und Weiterbildung gilt für alle Bildungsstufen an öffentlichen Institutionen. Die Bundesverfassung verpflichtet Bund und Kantone, sich dafür einzusetzen, dass sich Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter nach ihren Fähigkeiten aus- und weiterbilden können (Art. 41 Abs. 1 lit. f BV). Für die Sekundarstufe II, die Tertiär- und Quartiärstufe ergeben sich ähnliche Verpflichtungen wie in den anderen Bildungsbereichen¹²⁶⁴. Das Ziel der inklusiven Bildung ist auch hier anzustreben. BV und UNO-BRK vermitteln jedoch dem Einzelnen keine über das Diskriminierungsverbot hinausgehenden unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen. Der Anspruch auf gleichberechtigten Zugang zu Bildungsangeboten der Sekundarstufe II, Tertiär- und Quartiärstufe wird insbesondere beschränkt durch die gesetzlich zwingend vorgesehenen Anforderungen, wobei angemessene Massnahmen zum Nachteilsausgleich mit zu berücksichtigen sind.

die Invalidenversicherung die Gebärdensprachdolmetscherkosten auch für betriebsinterne Weiterbildungen übernehmen muss und sichert damit gehörlosen Menschen einen diskriminierungsfreien und gleichberechtigten Zugang zu Weiterbildung, Urteil 8C_257/2020 vom 3. Juli 2020.

¹²⁶¹ ANASTASIOU/GREGORY/KAUFFMANN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 24, S. 703.

¹²⁶² Siehe dazu die „Leitlinien für zugängliche Information, IKT für barrierefreien Informationszugang in der Aus- und Weiterbildung“ (ICT for Information Accessibility in Learning ICT4IAL) der Europäischen Agentur für sonderpädagogische Förderung und inklusive Bildung, 2015, abrufbar unter: https://www.ict4ial.eu/sites/default/files/Guidelines%20for%20Accessible%20Information_DE.pdf sowie der Bericht „Informationen in ihrer Organisation für alle barrierefrei zugänglich machen, Umsetzung der Leitlinien für zugängliche Informationen“, abrufbar unter: https://www.european-agency.org/sites/default/files/Making%20your%20Organisations%20Information%20Accessible%20for%20All_DE.pdf.

¹²⁶³ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 396.

¹²⁶⁴ KREUTZ, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 250, Rz. 22.

Der BRK-Ausschuss bedauert die nach wie vor bestehenden Hindernisse beim Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Berufs- und höherer Bildung und hält die Schweiz an, deren Zugänglichkeit sicherzustellen und zu diesem Zweck insbesondere auch die erforderlichen angemessenen Vorkehren zu treffen¹²⁶⁵.

iii. Nachteilsausgleich in der Berufsbildung

Menschen mit Behinderungen können in der Berufsbildung Nachteile erfahren, wenn ihren besonderen Bedürfnissen nicht genügend Rechnung getragen wird¹²⁶⁶. Es besteht etwa die Gefahr, dass Menschen mit Behinderungen in intellektuell weniger anspruchsvolle Ausbildungen abgedrängt werden und damit ihr Potential nicht ausschöpfen können. Daher sollte stärker auf die individuellen Stärken fokussiert werden.

Die verstärkte inklusive Schulung in der Grundschule hat den Handlungsdruck auf die Sekundarstufe II erhöht. Ein Grund dafür dürfte sein, dass sich das Konzept der inklusiven Bildung durch individuelle Lernziele nicht unbesehen auf die Sekundarstufe II übertragen lässt, da diese Stufe auf regulierte Abschlüsse hinzielt (Matura, Abschluss in der Berufsbildung). Probleme stellen sich an den Schnittstellen obligatorischer Unterricht – Sekundarstufe II und Berufsbildung – Eintritt in den Arbeitsmarkt, wo zahlreiche Jugendliche mit Behinderungen am Ende ihrer obligatorischen Schulzeit vor grossen Schwierigkeiten stehen und ihre Startchancengleichheit beeinträchtigt wird¹²⁶⁷.

Hinzu kommt, dass im Bereich der nachobligatorischen Ausbildungen auf Sekundarstufe II vielerorts verbindliche Verantwortlichkeiten und Strukturen fehlen, komplizierte Abläufe und eine restriktive Gewährleistungspraxis bestehen¹²⁶⁸, und unklar ist, wer

¹²⁶⁵ Concluding Observations Switzerland, Rz. 47 (c) und 48 (c).

¹²⁶⁶ In Bezug auf Art. 27 UNO-BRK BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 784f. Die Vertragsstaaten haben insbesondere sicherzustellen, dass keine Diskriminierung bei der Berufsausbildung stattfindet, angemessene Vorkehren getroffen werden, Menschen mit Behinderungen in den Berufsbildungsstrategien spezifische Berücksichtigung finden, die Zugänglichkeit von Ausbildungsstätten, Informationen und Materialien sichergestellt ist, geeignete Schulungen der Ausbilder stattfinden und eine langfristige finanzielle Planung für Massnahmen in diesem Bereich vorhanden ist. Dies gilt auch für die Weiterbildung.

¹²⁶⁷ Zur Notwendigkeit der Regelung des Übergangs von obligatorischer Schule zur Sekundarstufe und letztlich zur Arbeit und Beschäftigung CRPD, General Comment No. 4, Rz. 12 (g).

¹²⁶⁸ Aktualisierter Schattenbericht, S. 78, unter Verweis auf Bericht BASS, S. 152.

die Jugendlichen mit Behinderungen gegen Ende der obligatorischen Schulzeit bei der Berufswahl unterstützt (ordentliche Berufsberatung oder Berufsberatung der IV). Auch fehlen eine bildungsbereichsübergreifende Koordination sowie Erfahrungsaustausch und Wissenssammlung. Zudem bestehen Finanzierungslücken: Für die Finanzierung von Ausbildungen im nachobligatorischen Bereich (Sekundarstufe II) ist die IV des Bundes zuständig. Gewisse Behinderungsarten, wie Autismus-Spektrum-Störungen, werden jedoch von der IV nicht anerkannt. Fehlt eine gesetzliche Grundlage im Kanton, besteht für die kantonalen Schulbehörden u.U. keine Möglichkeit, spezifische Fördermassnahmen zu verfügen oder Kostengutsprachen für Privatschulen zu sprechen, wo die staatlichen Schulen nicht über die erforderliche Spezialisierung verfügen.

Die Bildungsbehörden dieser Stufe sind für die Aufgaben, die ihnen zukommen, teilweise noch schlecht gerüstet¹²⁶⁹. Es bestehen unklare Abläufe und Zuständigkeiten sowie offene Fragen beim Nachteilsausgleich, welche besonders die berufliche Grundbildung mit ihren drei Lernorten (Lehrbetrieb, Berufsfachschule, überbetriebliche Kurse) betrifft, und es fehlt teilweise an Fachstellen, welche die nötigen Konkretisierungen vornehmen und die Bildungsinstitutionen bei Umsetzungsfragen unterstützen können.

Schwierigkeiten im Bereich der Berufslehre ergeben sich besonders bei den praktischen Prüfungen. Massnahmen des Nachteilsausgleichs sind grundsätzlich möglich und werden teilweise auch praktiziert. Mit dem Nachteilsausgleich, d.h. der Behinderung spezifisch angepassten Massnahmen, wird die rechtliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Berufsbildung umgesetzt. Auszubildenden mit Behinderungen dürfen in der beruflichen Grundbildung und in der höheren Berufsbildung beim Lernen und bei Qualifikationsverfahren auf Grund der Behinderung keine Nachteile entstehen. Leistungsanforderungen sollen dem individuellen, behinderungsbedingten Förderbedarf entsprechend differenziert gestaltet sein, soweit dies mit der angestrebten beruflichen Qualifikation vereinbar ist. Verschiedentlich werden jedoch Massnahmen des Nachteilsausgleichs oder die nötige Assistenz verweigert¹²⁷⁰. Hinzu kommt, dass nicht alle Jugendlichen mit Behinderungen überhaupt eine Berufsausbildung absolvieren können.

¹²⁶⁹ Bericht BASS, S. 381.

¹²⁷⁰ Bericht BASS, S. 152.

Da die Bildungsabschlüsse am Ende der Sekundarschule II bundesrechtlich geregelt sind, können die Kantone keine Bildungsabschlüsse vorsehen, bei denen mit individuellen Lernzielen gearbeitet wird. So können beispielsweise keine Lehren mit individuellen Lernzielen vorgesehen werden. Die Kantone verfügen diesbezüglich nicht über genügenden Spielraum. Spielraum besteht einzig bei den Brückenangeboten. Hier können in den Kantonen individuelle Lernziele angeboten werden.

Alle Kantone stellen für Jugendliche mit Schwierigkeiten Brückenangebote gemäss Berufsbildungsgesetz zur Verfügung, in Form von berufsvorbereitenden Schuljahren oder Vorlehren¹²⁷¹. In einigen Kantonen bestehen spezifische sonderpädagogische Brückenangebote, die auf die Bedürfnisse von Jugendlichen mit Förderbedarf ausgerichtet sind, oder Projekte zur inklusiven Schulung auf Sekundarstufe II und zur inklusiven Berufsschulung. Verschiedene Institutionen des Dachverbands der Institutionen für Menschen mit Behinderungen (INSOS) bieten Schnupperlehren, Vorlehren, IV-Anlehren und praktische Ausbildungen (PrA) an sowie Unterstützung bei der Ausbildung und an den Schnittstellen. Die meisten Kantone kennen die fachliche Begleitung wie Job Coaching oder Supported Education sowie Case Management in der Berufsbildung oder Angebote begleiteter Berufsbildung, bei denen Jugendliche individuell begleitet und unterstützt werden¹²⁷². Verschiedene Kantone kennen zudem Fachstellen oder verwaltungsinterne Ansprechpersonen, Arbeitsgruppen oder kantonale Kommissionen, welche mit der Behindertengleichstellung auf der Sekundarstufe II betraut sind.

Das kantonale baselstädtische Berufsbildungsgesetz sieht eine Verpflichtung der zuständigen Verwaltungsabteilung vor, zusammen mit Lehrbetrieben, Berufsfachschulen und betreffenden Fachstellen, angemessene Massnahmen zur Förderung der beruflichen Grundbildung von Menschen mit Behinderungen zu treffen¹²⁷³.

¹²⁷¹ Art. 12 BBG: „Die Kantone ergreifen Massnahmen, die Personen mit individuellen Bildungsdefiziten am Ende der obligatorischen Schulzeit auf die berufliche Grundbildung vorbereiten“. Siehe dazu auch die Beispiele in Bericht BASS, S. 158f.

¹²⁷² In Basel führt etwa die Organisation „lehrundmehr“ besondere Berufsschulklassen mit Angeboten zu Supported Education und Lerncoaching, oder im Kanton Aargau besteht die Berufsschule Scala, die erste interinstitutionelle Berufsfachschule für Menschen mit Behinderungen in der Schweiz.

¹²⁷³ § 16 Gesetz über die Berufsbildung BS (SG 420.200).

Der Kanton Neuenburg hat mit dem Office d'insertion des jeunes (OFIJ)¹²⁷⁴, zwar nicht spezifisch für Jugendliche mit Behinderungen, sondern eine generelle Anlauf- und Unterstützungsstelle für Jugendliche geschaffen, welche ein Risiko für verminderte berufliche Eingliederung haben, welches ab Ende der obligatorischen Schule in Anspruch genommen werden kann.

Wichtige Impulse zur Konkretisierung der Gleichstellung von Jugendlichen mit Behinderungen durch Nachteilsausgleich im Bereich der Berufsbildung geben zudem:

- Bericht des Schweizerischen Dienstleistungszentrums Berufsbildung zum Nachteilsausgleich in der Berufsbildung (2013)¹²⁷⁵: Fokussiert auf einzelne Behinderungsarten und deren Auswirkungen auf Zulassung, Ausbildung und Qualifikationsverfahren sowie spezifische Nachteilsausgleichsmassnahmen.
- Empfehlung Nr. 7 der Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) (2014)¹²⁷⁶: Empfehlungen zur inner- und interkantonalen Vereinheitlichung der Praxis zum Nachteilsausgleich sowie Regelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen der verschiedenen Akteure.

Verschiedene Kantone haben zudem kantonale Richtlinien und Merkblätter zur Gewährung des Nachteilsausgleichs in der beruflichen Grundbildung erlassen¹²⁷⁷.

¹²⁷⁴ Weitere Informationen abrufbar unter: <https://www.ne.ch/autorites/DFDS/SFPO/organisation/Pages/OFIJ.aspx>.

¹²⁷⁵ SDBB, Bericht Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderung in der Berufsbildung (2013), abrufbar unter: <http://www.berufsbildung.ch/dyn/bin/18421-18423-1-sdbb-nachteilsausgleich-ganz.pdf>.

¹²⁷⁶ Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz, Empfehlung Nr. 7 vom 17. September 2014, abrufbar unter: https://edudoc.ch/record/216981/files/empf_nachteilsausgleich_d.pdf.

¹²⁷⁷ Siehe exemplarisch etwa Merkblatt Nachteilsausgleich für Personen in der beruflichen Grundbildung und der Berufsmaturität des Kantons Aargau vom 14. Oktober 2019, abrufbar unter: https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/bks/dokumente_1/berufsbildung__mittelschulen/berufliche_grundbildung_lehre/BKSBM_Merkblatt_Nachteilsausgleich.pdf; Richtlinie Nachteilsausgleich für die Berücksichtigung von Behinderungen in der Berufsbildung des Kantons St. Gallen vom 23. August 2021, abrufbar unter: https://www.bzgs.ch/fileadmin/Downloads/Grundbildung/Schulanfang/RL_Nachteilsausgleich_23_08_2021.pdf; Richtlinien Gewährung von Nachteilsausgleichsmassnahmen in der beruflichen Grundbildung des Kantons Zürich vom 1. August 2017, abrufbar unter: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/bildung/bildungssystem/chancengerechtigkeit/nachteilsausgleich-sekundarstufe-ii/20201102_richtlinien_nachteilsausgleich_berufliche-grundbildung.pdf.

iv. Nachteilsausgleich an Mittel- und Hochschulen

Nach Art. 24 UNO-BRK und Art. 8 Abs. 2 BV dürfen kantonale Mittelschulen und Universitäten Menschen wegen ihrer Behinderung beim Zugang zur Ausbildung, während der Ausbildung sowie bei den Prüfungen nicht diskriminieren. Sie sind verpflichtet, den zur Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung erforderlichen Nachteilsausgleich vorzunehmen.

Im Bereich der Mittelschulbildung mangelt es vielerorts an einheitlichen Regelungen, Standards und Orientierungshilfen für die Ausgestaltung der Massnahmen. Einige Kantone haben Richtlinien zu Abläufen und Zuständigkeiten erlassen:

Der Kanton Bern sieht für die Mittelschulbildung vor, dass das Bildungsangebot zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen beiträgt¹²⁷⁸. Auch sieht das Gesetz Stützmassnahmen für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen vor¹²⁷⁹ sowie die Möglichkeit von Sonderregelungen und Dispensationen wegen gesundheitlicher Einschränkungen oder körperlicher Behinderungen¹²⁸⁰.

Verschiedene Kantone verfügen über Richtlinien oder Merkblätter zum Nachteilsausgleich an den Mittelschulen¹²⁸¹.

¹²⁷⁸ Art. 1 Abs. 2 lit. f Mittelschulgesetz BE (MiSG).

¹²⁷⁹ Art. 5 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 1 Mittelschulverordnung BE (MiSV).

¹²⁸⁰ Art. 11 Abs. 1 lit. b, 128 und 132 Mittelschuldirektionsverordnung BE (MiSDV).

¹²⁸¹ Siehe etwa Kanton Basel-Stadt, Richtlinien zu den Massnahmen zum Nachteilsausgleich, abrufbar unter: <https://www.edubs.ch/dienste/Dienste-VS/ffi/dokumentablage-ffi/downloads/richtlinien-zu-den-massnahmen-zum.pdf>.

Kanton Bern, Nachteilsausgleichsmassnahmen an Gymnasien, Fachmittelschulen und in der Passerelle Berufs- und Fachmaturität – universitäre Hochschule, Merkblatt für Eltern, Schülerinnen und Schüler und Fachpersonen, abrufbar unter: <https://www.erz.be.ch/erz/de/index/mittelschule/mittelschule/nachteilsausgleich.html>.

Kanton Zug, Bildungschancengleichheit und Nachteilsausgleich an den kantonalen Mittelschulen, abrufbar unter: <https://www.zg.ch/behoerden/direktion-fur-bildung-und-kultur/amt-fur-mittelschulen-und-ph-zug/nachteilsausgleich-an-den-zuger-mittelschulen/nachteilsausgleich-an-den-zuger-mittelschulen/Nachteilsausgleich.%20Merkblatt%20fuer%20Schuelerinnen%20Schueler%20und%20Eltern.pdf/@@download/file/Nachteilsausgleich.%20Merkblatt%20f%C3%BCr%20Sch%C3%BClerinnen%20Sch%C3%BCler%20und%20Eltern.pdf>. Kanton Obwalden, Vollzugsrichtlinien über den Nachteilsausgleich an der Kantonschule Obwal-

Der Nachteilsausgleich erfolgt im Mittelschulbereich etwa bei Aufnahmeprüfungen, Unterricht und Aufgaben, Leistungstests oder Abschlussprüfungen durch Anpassungen der Ausbildungsdauer, technische Hilfsmittel und persönliche Assistenz, Zeitzuschläge bei Tests oder Prüfungen, Anpassungen der Aufgabenstellung oder der Prüfungsform oder räumliche Massnahmen¹²⁸².

Auch Studierende mit Behinderungen an kantonalen Hochschulen haben das Recht auf Nachteilsausgleich in Form von Hilfsmitteln oder notwendiger persönlicher Assistenz; zudem müssen die Dauer und die Ausgestaltung des Bildungsangebots und der Prüfungen ihren besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen¹²⁸³. Ein Teil der Hochschulen verfügt über spezialisierte Fachstellen Studium und Behinderung¹²⁸⁴. Obwohl an den meisten Hochschulen Nachteilsausgleiche gewährt werden, fehlt es an einheitlichen Regelungen, Standards und Orientierungshilfen und die Ausgestaltung der Massnahmen erfolgt meist individuell für den Einzelfall¹²⁸⁵. Daher ist der Nachteilsausgleich rechtsverbindlich zu regeln, transparent zu kommunizieren und rechtsgleich umzusetzen¹²⁸⁶.

Beim Nachteilsausgleich im Zusammenhang mit Prüfungen und anderen Qualifikationsarbeiten sind sowohl formelle als auch materielle Anpassungen vorzunehmen:

Formelle Anpassungen haben das Ziel, behinderungsbedingte Nachteile durch organisatorische oder verfahrensmässige Massnahmen auszugleichen. Rein formelle Anpassungen liegen dann vor, wenn sie nicht das zu erbringende Leistungsniveau betreffen. Sie

den, abrufbar unter: https://www.ow.ch/_docn/93887/OW-668240-v4-Nachteilsausgleich_Berufsbildung_-_Kopie1_V2.pdf.

Kanton Zürich, Richtlinien über die Gewährung von Nachteilsausgleichsmassnahmen an kantonalen Mittelschulen, https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/bildung/bildungssystem/chancengerechtigkeit/nachteilsausgleich-sekundarstufe-ii/20201130_richtlinien_nachteilsausgleich.pdf.

¹²⁸² Bericht BASS, S. 157.

¹²⁸³ EYLEM COPUR/KURT PÄRLI, Der hindernisfreie Zugang zu Bildung – Pflichten der Hochschule, in: Jusletter vom 15. April 2013, Rz. 22.

¹²⁸⁴ Siehe weitere Informationen auf dem Portal <https://www.uniability.ch/>, welches einen Überblick über die Dienstleistungen der Schweizer Hochschulen für Studierende mit Behinderungen gibt.

¹²⁸⁵ COPUR/PÄRLI (Fn. 1283), Rz. 2.

¹²⁸⁶ COPUR/PÄRLI (Fn. 1283), Rz. 27.

erscheinen deshalb grundsätzlich weniger problematisch als materielle Anpassungen. Beispiele formeller Anpassungen sind etwa eine Verlängerung der verfügbaren Zeit bei schriftlichen Prüfungen für Studierende mit gewissen Behinderungen, längere und zusätzliche Pausen, eine stärkere Gliederung der Prüfung oder die Abnahme der Prüfung in mehreren Etappen, besondere Prüfungsformen (wie eine mündliche statt eine schriftliche Prüfung), die Benutzung eines Computers, die Vergrößerung der Prüfungsunterlagen für sehbehinderte Kandidaten, einen der Behinderung angepassten Arbeitsplatz, der Beizug einer persönlichen Assistenz oder die Durchführung der Prüfung in einem separaten Raum.

Materielle Anpassungsmassnahmen betreffen demgegenüber den Inhalt der Prüfung. Da materielle Massnahmen lediglich die behinderungsbedingte Schlechterstellung ausgleichen sollen und Menschen mit Behinderungen durch die besondere Prüfungsausgestaltung gegenüber den übrigen Kandidaten nicht bessergestellt werden sollen, sind die fachlichen Anforderungen mit Rücksicht auf die Behinderung nicht herabzusetzen. Der Staat ist nicht verpflichtet, sämtliche faktischen Ungleichheiten zu beheben. Verschiedene Berufe wie auch zahlreiche Ausbildungen erfordern besondere Eigenschaften und Fähigkeiten, die nicht alle Menschen im gleichen Masse besitzen. Der blosser Umstand, dass einzelne Personen ohne eigenes Verschulden diese Fähigkeiten nicht besitzen, führt nicht dazu, dass die Anforderungen reduziert werden müssten¹²⁸⁷.

Informativ zum Thema sind der Schlussbericht „Bestandesaufnahme hindernisfreie Hochschule“¹²⁸⁸ sowie der Leitfaden „Hindernisfreie Hochschule“¹²⁸⁹ zur Selbstevaluation zuhanden der Hochschulen¹²⁹⁰, welcher verschiedene Formen des Nachgleichausgleichs aufzeigt, welche zusammen mit Behindertenorganisationen erarbeitet wurden.

¹²⁸⁷ BGE 122 I 130 E3c/aa S. 136f.; BGer Urteil 2P.140/2002 E7.5.

¹²⁸⁸ SYLVIE KOBİ & KURT PÄRLI, Bestandesaufnahme hindernisfreie Hochschule, Schlussbericht, Zürich 2010, abrufbar unter: https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/3828/2/2010_Kobi_Schlussbericht_Bestandesaufnahme%20hindernisfreie%20Hochschule_ZHW_D.pdf.

¹²⁸⁹ Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Hindernisfreie Hochschule, Ein Leitfaden zur Selbstevaluation, Zürich 2012, abrufbar unter: <https://www.zhaw.ch/storage/hochschule/studium/beratung/leitfaden-hindernisfreie-hochschule.pdf>.

¹²⁹⁰ Siehe dazu auch die Informationen auf der Website von SwissUniability, welche interessierte Personen ausführlich über das Thema „Studium und Behinderung“ informiert und konkrete Handlungsmöglichkeiten seitens der Studierenden und der Hochschulen aufzeigt, abrufbar unter: <http://www.swissuniability.ch/>.

v. Private Bildungsdienstleister

Das Recht auf inklusive Bildung erfasst auch private Bildungsdienstleister¹²⁹¹: So differenziert Art. 24 Abs. 5 UNO-BRK nicht zwischen staatlichen und privaten Bildungsangeboten. Jedoch ist die direkte Anwendbarkeit gewisser Gehalte von Art. 24 UNO-BRK noch nicht geklärt¹²⁹².

Auf bundesrechtlicher Ebene sind private Bildungsangebote, welche öffentlich zugänglich sind, vom BehiG erfasst, jedoch lediglich als „Dienstleistung“ i.S.v. Art. 6 BehiG¹²⁹³. Private Bildungsdienstleister müssen ihr Angebot also nicht behindertengerecht ausgestalten, unterstehen aber dem Diskriminierungsverbot, das besonders schwere Formen der Benachteiligung verbietet. Als Rechtsanspruch bleibt hier gemäss Art. 8 Abs. 3 BehiG jedoch nur ein Antrag auf eine Entschädigung. Diese Regelung erscheint mit Art. 24 UNO-BRK kaum vereinbar. Die Kantone haben hier die Möglichkeit, eigene Regelungen zu erlassen, die über Art. 6 BehiG hinausgehen und mit Art. 24 UNO-BRK vereinbar sind, indem sie etwa Anreize für private Bildungsorganisationen schaffen, damit diese ihr Leistungsangebot den Fähigkeiten und Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen anpassen.

7. ARBEIT UND BESCHÄFTIGUNG

Arbeit und Beschäftigung haben besondere Bedeutung für Menschen mit Behinderungen: So ermöglicht ein regelmässiges Einkommen das Führen eines selbstbestimmten und unabhängigen Lebens, und die berufliche Teilnahme am Gesellschaftsleben fördert Selbstwert und Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten sowie gesellschaftliche Anerkennung und Respekt¹²⁹⁴. Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und die Schaffung einer inklusiven Gesellschaft ist daher die Arbeit ein zentraler Faktor.

¹²⁹¹ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 76.

¹²⁹² SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 387 m.w.H.

¹²⁹³ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 396.

¹²⁹⁴ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 412.

Entsprechend ist das Thema Arbeit eines der Schwerpunkte bei den aktuellen Bemühungen des Bundes zur Umsetzung der UNO-BRK¹²⁹⁵.

Arbeit gibt es heute in der Schweiz in vielen Formen: Arbeit im allgemeinen oder ergänzenden Arbeitsmarkt¹²⁹⁶, in Nischenarbeitsplätzen, Freiwilligenarbeit oder Arbeit in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen.

Menschen mit Behinderungen werden auf dem Arbeitsmarkt häufiger diskriminiert als Menschen ohne Behinderungen¹²⁹⁷, was sich mindernd auf ihre Arbeitsmarktchancen und das Einkommen auswirkt¹²⁹⁸. Sie sind oftmals mit Vorurteilen und Befürchtungen konfrontiert und daher in besonderem Masse von Faktoren betroffen, welche den Eintritt oder Verbleib im allgemeinen Arbeitsmarkt negativ beeinflussen¹²⁹⁹: Allgemeine Arbeitsplatzsituation, Anforderungen und spezifische Qualifikationen, Leistungsfähig-

¹²⁹⁵ Bericht Bundesrat, S. 47ff.; Bericht EDI, S. 22f. Siehe auch die Gemeinsame Erklärung der Teilnehmenden der Nationalen Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen vom 21. Dezember 2017, abrufbar unter: <https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/iv/andere/Nationale%20Konferenz%20III%20vom%2021.12.2017/gemeinsame-erklaerung.pdf.download.pdf/gemeinsame-erklaerung.pdf> sowie die zugehörigen Handlungsansätze, Schwerpunkte, Good-Practice-Beispiele und Massnahmen, abrufbar unter: https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/iv/andere/Nationale%20Konferenz%20III%20vom%2021.12.2017/Handlungsansaeetze.pdf.download.pdf/Handlungsansaeetze_DE_Stand_21122017.pdf.

¹²⁹⁶ Die geläufigen Bezeichnungen „erster“ und „zweiter“ Arbeitsmarkt beinhalten eine hierarchische Terminologie, auf welche vorliegend zugunsten der Begrifflichkeiten „allgemeiner“ und „ergänzender“ Arbeitsmarkt verzichtet wird.

¹²⁹⁷ Bericht Berufliche Inklusion, S. 7. Siehe auch die Rügen des UNO-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) zur häufigen Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Der Ausschuss empfiehlt der Schweiz, ihre Bemühungen zu verstärken, um Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zudem soll sichergestellt werden, dass mit einer Arbeit im ergänzenden Arbeitsmarkt („geschützte Werkstätten“) ein Einkommen generiert werden kann, das einen angemessenen Lebensstandard garantiert, was heute nicht der Fall ist, CESCR, Concluding Observations Switzerland, Rz. 25f.

¹²⁹⁸ Bericht Berufliche Inklusion, S. 8. Siehe zur Erwerbstätigkeit von Menschen mit Behinderungen im internationalen Kontext HRC Study work and employment, Rz. 7f.

¹²⁹⁹ Bericht BASS, S. 211ff.; Bericht Berufliche Inklusion, S. 6, 8; Schattenbericht, S. 118ff.; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 413.

keit oder soziale Fähigkeiten, Einschränkungen der Arbeitsfähigkeit, behinderungsbedingte Absenzen¹³⁰⁰ oder das Fehlen externer Unterstützung.

Schon in der Botschaft zur Ratifizierung der UNO-BRK ging der Bundesrat davon aus, dass im Bereich Arbeit ein erhöhter Handlungsbedarf besteht¹³⁰¹. Der gegenwärtige Diskriminierungsschutz entspricht nicht den Anforderungen von Art. 27 UNO-BRK¹³⁰². Art. 8 Abs. 2 BV verbietet Diskriminierungen wegen einer Behinderung nur soweit, als es sich um staatliche Arbeitsverhältnisse auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene handelt. Das BehiG findet ausschliesslich auf den Bund als Arbeitgeber Anwendung, nicht auf Arbeitgeber der Kantone, Gemeinden oder der Privatwirtschaft. Es hat somit nur einen geringen Einfluss auf die Erwerbchancen von Menschen mit Behinderungen und schützt sie kaum vor behinderungsbedingten Diskriminierungen im Bereich Arbeit und Beschäftigung¹³⁰³. Der Persönlichkeitsschutz nach Zivilgesetzbuch, welcher in privatwirtschaftlichen Arbeitsverhältnissen zum Tragen kommt, weist ebenfalls Schwachstellen beim Schutz vor Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung auf und verankert keinen Anspruch auf angemessene Vorkehrungen in der Privatwirtschaft¹³⁰⁴. Es besteht insbesondere eine Lücke beim Schutz vor Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt, und es bestehen nach wie vor finanzielle Fehlanreize bei der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen; besondere Schwierigkeiten haben Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen¹³⁰⁵. Zudem sind die bestehenden Rechtsinstrumente für Betroffene und auch für Fachpersonen zu wenig bekannt oder

¹³⁰⁰ Vorurteile betreffend Gesundheit und Krankheitsabwesenheiten sind dabei oftmals falsch: Menschen mit Behinderungen sind nicht generell häufiger krankheitsbedingt von der Arbeit absendend. Es kommt vielmehr auf den individuellen Gesundheitszustand und die Arbeitsfähigkeit an, siehe Bericht Berufliche Inklusion, S. 8.

¹³⁰¹ Botschaft BRK, S. 669, 708.

¹³⁰² Siehe dazu Aktualisierter Schattenbericht, S. 90f.

¹³⁰³ Schattenbericht, S. 121.

¹³⁰⁴ Siehe die Übersicht über die rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene in „Arbeit und Gleichstellung für Menschen mit Behinderungen“ des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, Bern, Juli 2017, abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/SPP_Egalité%20et%20travail_BFEH_DE.pdf.download.pdf/SPP_Egalité%20et%20travail_BFEH_DE.pdf.

¹³⁰⁵ Bericht BASS, S. 211f.; Bericht Bundesrat, S. 29. Siehe zu den Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen als besonders schutzbedürftige Gruppe oben S. 296ff.

zu kompliziert, weshalb die Verbesserung der Kenntnisse und die Sensibilisierung in diesem Bereich prioritär sind¹³⁰⁶.

Die Kantone regeln und steuern über Behindertenkonzepte, kantonale Rechtsgrundlagen, Anerkennungen und Leistungsvereinbarungen den staatlich unterstützten, ergänzenden Arbeitsmarkt in den Werkstätten der Institutionen. Die dort ausbezahlten Löhne sind meist sehr tief, was nicht zuletzt mit dem bestehenden Finanzierungssystem zusammenhängt¹³⁰⁷.

*Der BRK-Ausschuss kritisiert die Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen auf dem ergänzenden Arbeitsmarkt, die tiefen Löhne und die begrenzten Möglichkeiten eines Übergangs in den allgemeinen Arbeitsmarkt in der Schweiz*¹³⁰⁸.

Die starke Ausrichtung des IVG und des IFEG auf Institutionen und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen hemmen eine Transition von der Arbeit in den Werkstätten hin zu einer Arbeit im allgemeinen Arbeitsmarkt mit Unterstützung und damit die Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Dazu wäre eine systemische Reform nötig¹³⁰⁹; die Kantone können dieser Tendenz insbesondere durch einen Ausbau kantonaler Unterstützungsmassnahmen für begleitete Arbeit im allgemeinen Arbeitsmarkt und andere Massnahmen zur Förderung der Inklusion entgegenwirken¹³¹⁰.

Der BRK-Ausschuss empfiehlt die Entwicklung und Umsetzung eines umfassenden Aktionsplans, um Menschen mit Behinderungen den Übergang vom ergänzenden in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Dabei ist sicherzustellen, dass sie den gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit erhalten, die Rahmenbedingungen

¹³⁰⁶ Bericht Bundesrat, S. 30.

¹³⁰⁷ Aktualisierter Schattenbericht, S. 86ff.

¹³⁰⁸ Concluding Observations Switzerland, Rz. 51 (a).

¹³⁰⁹ Aktualisierter Schattenbericht, S. 87ff.

¹³¹⁰ Aktualisierter Schattenbericht, S. 89; kantonale Unterstützungsbeiträge im Arbeitsbereich sind jedoch bisher tief angesetzt und unterstehen analogen Beschränkungen wie Unterstützungsleistungen beim Wohnen, S. 92. Zu weiteren Massnahmen zur Förderung der Inklusion siehe oben, S. 69ff.

*ein inklusives Arbeitsumfeld ermöglichen und Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung bestehen*¹³¹¹.

a. Rechtliche Verpflichtungen der UNO-BRK

Mit Art. 27 UNO-BRK anerkennen die Schweiz und damit auch die Kantone für ihre jeweiligen Kompetenzbereiche das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit. Dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird. Zur Verwirklichung dieses Rechts sind Massnahmen zu ergreifen, um unter anderem eine Diskriminierung bei den Auswahl-, Einstellungs- und Arbeitsbedingungen zu verhindern sowie für Menschen mit Behinderungen Beschäftigungsmöglichkeiten und den beruflichen Einstieg zu fördern.

Art. 27 UNO-BRK gibt den Vertragsstaaten das Ziel eines offenen, zugänglichen und inklusiven Arbeitsmarkts vor¹³¹². Menschen mit Behinderungen sollen möglichst im allgemeinen Arbeitsmarkt integriert oder beibehalten werden¹³¹³. Dazu bedarf es einerseits individueller Massnahmen zum Ausgleich von Behinderungen als auch Massnahmen zur Schaffung eines barrierefreien und zugänglichen Arbeitsumfelds¹³¹⁴. Schliesslich sind im Alltag nicht nur rechtliche, sondern auch soziale Barrieren zu überwinden.

¹³¹¹ Concluding Observations Switzerland, Rz. 52 (a).

¹³¹² LIISBERG, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 27, S. 499.

¹³¹³ Es ist umstritten, inwieweit die Arbeit in geschützten Werkstätten mit den Zielen der UNO-BRK vereinbar ist. Geschützte Werkstätten können zwar zur Unterstützung des Übergangs in den allgemeinen Arbeitsmarkt dienen, die dafür verwendeten Ressourcen könnten jedoch im Sinne der Konvention auch zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt dienen; siehe dazu HRC Study work and employment, Rz. 15-18; BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 769, 775. Ist die Arbeit in geschützten Werkstätten die einzige faktische Möglichkeit für Menschen mit Behinderungen, einer Arbeit nachzugehen, ist von einer Verletzung des Rechts auf Arbeit auszugehen, siehe mit Bezug auf das Recht auf Arbeit gemäss Art. 6 UNO-Pakt I CESCR, General Comment No. 18 (2005), The Right to Work, UN Doc E/C.12/GC/18, Rz. 17, abrufbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/403/13/pdf/G0640313.pdf?OpenElement>.

¹³¹⁴ Bericht Bundesrat, S. 27. Siehe auch die Massnahmen der Checkliste für Parlamentarier zur Förderung der Einstellung von Menschen mit Behinderungen, in: UN Handbook, S. 88.

Der BRK-Ausschuss hält Bund, Kantone und Gemeinden an, sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung Zugang zu einer Beschäftigung in einem offenen und inklusiven Arbeitsmarkt im öffentlichen und privaten Sektor haben¹³¹⁵.

Das konventionsrechtlich verankerte Recht auf Arbeit präzisiert dieses Grundrecht unter dem besonderen Blickwinkel von Menschen mit Behinderungen. Es geht im Kern um den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt¹³¹⁶ und Chancengleichheit¹³¹⁷. Voraussetzung dafür ist, dass auch in anderen Lebensbereichen die gleichberechtigte Zugänglichkeit gewährleistet ist – wie insbesondere in den Bereichen Bildung, bauliche und informationelle Zugänglichkeit, Transport, Dienstleistungen und Güter sowie Justiz¹³¹⁸.

Art. 27 UNO-BRK verankert ein Diskriminierungsverbot, welches im Gegensatz zu den übrigen, programmatisch und progressiv wirkenden Gehalten des Rechts auf Arbeit die Form einer unmittelbaren Verpflichtung annimmt¹³¹⁹. Diskriminierungen können dabei alle Aspekte der Anstellung betreffen, einschliesslich Rekrutierung, Anstellungs- und Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Arbeitszeiten, Tätigkeiten, Zugang zu Beförderungen, Sicherheits- und Gesundheitsbedingungen, Belästigungen und Entlassungen. Die Verpflichtung zur Nicht-Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt erfordert von den Vertragsstaaten, gesetzliche Vorkehren zur Verhinderung von Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung zu treffen¹³²⁰ sowie die gesetzlichen und praktischen Rahmenbedingungen im gesamten Themengebiet der Arbeit und Beschäftigung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Diskriminierungsverbot hin zu überprüfen¹³²¹. Es sollen

¹³¹⁵ Concluding Observations Switzerland, Rz. 52 (b).

¹³¹⁶ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 101; LIISBERG, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 27, S. 498f.

¹³¹⁷ HRC Study work and employment, Rz. 15.

¹³¹⁸ BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 765; LIISBERG, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 27, S. 503.

¹³¹⁹ HRC Study work and employment, Rz. 21; mit Bezug auf Art. 6 UNO-Pakt I CESCRC, General Comment No. 18 (Fn. 1313), Rz. 19.

¹³²⁰ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 103.

¹³²¹ BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 773f. mit Beispielen.

Massnahmen ergriffen werden, um eine Diskriminierung bei den Auswahl-, Einstellungs- und Arbeitsbedingungen zu verhindern¹³²² und es sind entsprechende Rechtsbehelfe im Falle von Diskriminierungen bereitzustellen¹³²³.

Ein besonderes Augenmerk ist auf besonders schutzbedürftige Personen und Mehrfachdiskriminierungen zu richten¹³²⁴. Auch eine assoziierte Diskriminierung wird durch den Wortlaut von Art. 27 Abs. 1 lit. a UNO-BRK erfasst. Entsprechend wird das Diskriminierungsverbot in Arbeitsverhältnissen auch im Sinne eines Verbots der „associative discrimination“ verstanden¹³²⁵.

Der EuGH hatte einen Fall¹³²⁶ zu beurteilen, bei dem die Beschwerdeführerin, eine Anwaltssekretärin, geltend machte, als Mutter und Hauptverantwortliche für die Pflege ihres behinderten Sohnes gegenüber ihren Arbeitskollegen diskriminiert worden zu sein. Sie machte u.a. geltend, dass ihr Arbeitgeber sich geweigert habe, sie nach der Rückkehr aus dem Mutterschaftsurlaub an ihren früheren Arbeitsplatz zurückkehren zu lassen, dass ihr keine flexiblen Arbeitszeiten gewährt worden seien und dass es unangemessene und verletzendende Bemerkungen sowohl in Bezug auf sie selbst als auch in Bezug auf ihr Kind gegeben habe.

Der Gerichtshof kam zum Ergebnis, dass das Verbot der unmittelbaren Diskriminierung nicht auf Personen mit einer Behinderung beschränkt ist. Erfährt ein Arbeitnehmer, der nicht selber eine Behinderung hat, durch einen Arbeitgeber eine schlechtere Behandlung als ein anderer Arbeitnehmer in einer vergleichbaren Situation und ist nachgewiesen, dass die Benachteiligung des Arbeitnehmers

¹³²² Handlungsbedarf ZH, S. 67.

¹³²³ BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 782f.; Handlungsbedarf ZH, S. 68.

¹³²⁴ HRC Study work and employment, Rz. 23 und mit Bezug auf Frauen mit Behinderungen Rz. 24. Der UNO-Pakt I-Ausschuss weist auf die „Kernverpflichtung“ des Rechts auf Arbeit hin, den gleichberechtigten Zugang zur Arbeitswelt auch für besonders schutzbedürftige Personen sicherzustellen, CESCR General Comment No. 18 (Fn. 1313), Rz. 31. Siehe spezifisch zum Zugang zum Arbeitsmarkt für Frauen mit Behinderungen auch Themendossier Frauen mit Behinderungen, S. 29ff., Aktualisierter Schattenbericht, S. 92f. sowie zum Thema besonders schutzbedürftige Personen und Mehrfachdiskriminierungen im Allgemeinen oben S. 286ff.

¹³²⁵ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 422.

¹³²⁶ EuGH Urteil vom 17.07.2008 – Rs. C-303/06 (Coleman).

wegen der Behinderung seines Kindes erfolgt ist, für das er im Wesentlichen die Pflegeleistungen erbringt, so verstösst eine solche Behandlung gegen das in der Richtlinie 2000/78/EG (Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie) enthaltene Verbot der unmittelbaren Diskriminierung. Der EuGH begründet dies damit, dass im Falle einer engen Auslegung der Richtlinie ein grosser Teil ihrer praktischen Wirksamkeit verloren ginge und der Schutz, den sie gewährleisten soll, gemindert würde.

Die Versagung angemessener Vorkehrungen¹³²⁷ ist gleichbedeutend mit einer Diskriminierung (Art. 2 i.V.m. Art. 27 Abs. 1 lit. i UNO-BRK); angemessene Vorkehrungen zu treffen ist damit eine unmittelbar zu erfüllende Verpflichtung der Vertragsstaaten¹³²⁸. Die Vertragsstaaten haben durch entsprechende Massnahmen sicherzustellen, dass am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen getroffen werden, um die volle und gleichberechtigte Teilnahme am Berufs- und Wirtschaftsleben zu ermöglichen¹³²⁹. Dies umfasst die Verpflichtung, das Recht auf angemessene

¹³²⁷ Die Verhältnismässigkeit einer Vorkehrung beurteilt sich u.a. anhand der Kosten der Massnahme im Verhältnis zu den Ressourcen des Arbeitgebers, den tatsächlichen Möglichkeiten der Umsetzung der Massnahme, der voraussichtlichen Wirkung auf den Arbeitnehmer mit Behinderung, der Organisation und Funktionen des betreffenden Unternehmens, der Dauer der Anstellung und etwa der Möglichkeit der Beschaffung von Drittmitteln zur Deckung behinderungsspezifischer Anpassungen, siehe BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 794f. Wichtig sind etwa auch die technische Unterstützung der Arbeitgeber durch Informationen und Beispielen von angemessenen Vorkehrungen, S. 796, oder der Dialog zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, S. 797.

Ein anderer Aspekt bei der Beurteilung der Angemessenheit einer Vorkehrung ist die Frage, ob die Behinderung eine Person daran hindert, Kernfunktionen einer Arbeitsstelle wahrzunehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich diese Beurteilung aufgrund des technologischen Fortschritts und der Wahrnehmung von Behinderung wandeln kann, LIISBERG, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 27, S. 503f.

Siehe zum Thema auch den Leitfaden der International Labour Organization ILO, Promoting diversity and inclusion through workplace adjustments: A practical guide, Genf 2016, abrufbar unter: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_536630.pdf.

¹³²⁸ BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 793. Für private Arbeitgeber wirkt die Bestimmung programmatisch: Der Staat muss durch die Gesetzgebung sicherstellen, dass private Arbeitgeber zu angemessenen Vorkehrungen verpflichtet werden, KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 108.

¹³²⁹ HRC Study work and employment, Rz. 29.

Vorkehrern in der nationalen Gesetzgebung zu verankern – sowohl bei staatlichen als auch bei privaten Arbeitgebern¹³³⁰.

Die Bestimmung der konkreten Vorkehrern hat im Einzelfall anhand einer Bewertung der spezifischen Arbeitsstelle, der Bedürfnisse des Arbeitnehmers mit Behinderung und einer realistischen Einschätzung über die Leistungsfähigkeit des Arbeitgebers zu geschehen¹³³¹.

Die Ablehnung einer qualifizierten Stellenbewerberin mit schwerer Sehbehinderung mit der Begründung, dass sowohl Hard- als auch Software des Computersystems der staatlichen Sozialversicherung nicht ohne unverhältnismässigen Aufwand auf ihre Bedürfnisse anpassbar seien und ein grosser Teil der Arbeit nur durch eine persönliche Assistenz ohne Sehbehinderung erledigt werden könne, verstösst nicht gegen Art. 5 und 27 UNO-BRK. Bei der Beurteilung der Angemessenheit einer Vorkehrern komme den Vertragsstaaten ein Ermessensspielraum zu und der Staat habe im konkreten Fall alle nötigen Abklärungen sorgfältig und objektiv getroffen und die Verhältnismässigkeit richtig beurteilt¹³³².

Der Ausschluss eines hörbehinderten Kandidaten aus dem Bewerbungsprozess einer Universität mit der Begründung, dass im Falle einer Anstellung die Kosten für die Übersetzungen in Gebärdensprache zu hoch seien, stellt dagegen eine Verletzung von Art. 27 i.V.m. Art. 5 UNO-BRK dar. Der BRK-Ausschuss weist auf die Wichtigkeit eines Dialogs zwischen Betroffenen und den verpflichteten Stellen bei der Suche nach angemessenen Vorkehrern hin. Die verpflichteten Stellen

¹³³⁰ HRC Study work and employment, Rz. 30f.

¹³³¹ HRC Study work and employment, Rz. 34.

¹³³² CRPD Marie-Louise Jüngelin v. Sweden, Communication No. 5/2011, UN Doc CRPD/C/12/D/5/2011 (2014), Rz. 10.4-10.6. Allerdings findet sich im Anhang des Urteils eine abweichende Meinung: Die Bewerberin habe unbestrittenermassen die berufliche Qualifikation für die betreffende Arbeitsstelle und die Bereitstellung von angemessenen Vorkehrern solle gerade die faktische Unmöglichkeit, die Arbeit ausführen zu können, kompensieren. Der Staat hätte die von einer Vorinstanz vorgeschlagenen möglichen Anpassungen in einem grösseren Rahmen beurteilen sollen, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass die Sozialversicherungsanstalt eines der grössten schwedischen Arbeitgeber sei und eine Vorbildfunktion einnehmen solle, und schliesslich seien auch die staatlichen Subventionen bei der Einstellung eines Menschen mit Behinderung ungenügend berücksichtigt worden, siehe Appendix des genannten Urteils, Rz. 4-6.

haben die Verhältnismässigkeitsprüfung im Lichte der Prinzipien der UNO-BRK durchzuführen und dürfen sich nicht einzig auf finanzielle Aspekte stützen. Insbesondere sind alternative Massnahmen in Betracht zu ziehen. Der Ausschuss weist in diesem Zusammenhang auch auf die Notwendigkeit der Schulung von staatlichen Mitarbeitern über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Rekrutierungsprozess hin¹³³³.

Von der Pflicht zur Ergreifung angemessener Vorkehrungen zu unterscheiden sind die programmatischen Gehalte des Rechts auf Arbeit¹³³⁴, welche progressiv zu erfüllen sind¹³³⁵ und die Rahmenbedingungen einer inklusiven Wirtschaft betreffen: Einerseits bestehen gewisse Pflichten, Menschen mit Behinderungen insbesondere vor Verletzungen des Rechts auf Arbeit durch private Arbeitgeber zu schützen. Andererseits bestehen Leistungspflichten mit dem Ziel, das gleichberechtigte Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen mit gesetzgeberischen Massnahmen umzusetzen und entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen¹³³⁶. Ein offener, zugänglicher und inklusiver Arbeitsmarkt erfordert eine proaktive Vorgehensweise der Vertragsstaaten, damit dieser ohne grössere Anpassungen für alle Menschen die gleichen Chancen bietet. Schwergewichtig sind drei Schlüsselbereiche betroffen: flexible Arbeitszeiten, physische und informationelle Zugänglichkeit und Schutz gegen Kündigungen wegen reduzierter Arbeitsleistung¹³³⁷.

Auch progressiv zu erfüllende Pflichten sind in dem Sinne unmittelbar umzusetzen, als dass mit der progressiven Verwirklichung der Rechte unmittelbar zu beginnen ist¹³³⁸ und diese so rasch und effektiv wie möglich vollständig verwirklicht werden sollen¹³³⁹, gemäss

¹³³³ CRPD Richard Sahlin v. Sweden, Communication No. 45/2018, UN Doc CRPD/C/23/D/45/2018 (2020), Rz. 8.2-8.11.

¹³³⁴ BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 765; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 102.

¹³³⁵ BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 771; mit Bezug auf Art. 6 UNO-Pakt I CESC, General Comment No. 18 (Fn. 1313), Rz. 19.

¹³³⁶ Siehe zu den verschiedenen Modellen für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 113-115.

¹³³⁷ LIISBERG, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 27, S. 500f.

¹³³⁸ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 41; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 31.

¹³³⁹ CRPD, General Comment No. 4, Rz. 40; mit Bezug auf UNO-Pakt I CESC, General Comment No. 3, Rz. 2. Die grundsätzlich progressive Natur der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

Art. 4 Abs. 2 UNO-BRK „unter Ausschöpfung der staatlichen verfügbaren Mittel“¹³⁴⁰. Bezogen auf das Recht auf Arbeit bedeutet dies, dass die Vertragsstaaten die Verpflichtung haben, unmittelbar konkrete Schritte mit dem Ziel der vollständigen Realisierung des Rechts und der Beschäftigung aller Menschen in der Arbeitswelt zu unternehmen¹³⁴¹.

*Der BRK-Ausschuss empfiehlt der Schweiz die Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen, um die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, einschliesslich des privaten Sektors, zu erhöhen, etwa durch Zielvorgaben, Förderprogramme und Anreize; ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Erhöhung der Beschäftigung von Frauen mit Behinderungen zu legen*¹³⁴².

Art. 27 UNO-BRK umschreibt den Inhalt des Rechts auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen und konkretisiert im Detail die Massnahmen, welche zur Durchsetzung dieses Rechts angezeigt sind¹³⁴³:

- Menschen mit Behinderungen sind vor Diskriminierungen bei der Anstellung und bei der Laufbahn zu schützen (lit. a).
- Chancengleichheit, gleiche Entlohnung und gute Arbeitsbedingungen sind sicherzustellen (lit. b): Dazu zählen das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit, das Recht auf zugängliche Informationen über verfügbare Stellen, das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, die Zugänglichkeit von arbeitsrelevanten Informationen, die Zugänglichkeit des Arbeitsorts samt sanitären

gründet in der Tatsache, dass die volle Verwirklichung dieser Rechte Zeit und Flexibilität bedingt und nach Massgabe der Leistungsfähigkeit des einzelnen Vertragsstaates zu erfüllen ist. Stets ist dabei das übergeordnete Ziel, welches die Vertragsstaaten zur vollständigen Umsetzung der Rechte verpflichtet, im Auge zu behalten. Diese haben daher so schnell und effektiv wie möglich auf dieses Ziel hinzuarbeiten, siehe CESCR, General Comment No. 3, Rz. 9.

¹³⁴⁰ Siehe zum Kriterium der Ausschöpfung der staatlichen verfügbaren Mittel BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 132-134, mit Hinweisen auf die Handhabung des Kriteriums durch den UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I).

¹³⁴¹ CESCR, General Comment No. 18 (Fn. 1313), Rz. 19f.

¹³⁴² Concluding Observations Switzerland, Rz. 52 (c).

¹³⁴³ Siehe dazu auch die Verpflichtungen aus Art. 6 UNO-Pakt I CESCR, General Comment No. 18 (Fn. 1313), Rz. 23ff.

Einrichtungen, gleiche Beförderungschancen, flexible Arbeits- und Ruhezeiten, Kündigungsschutz sowie Abhilfe bei Missständen¹³⁴⁴.

- Der gleichberechtigte Zugang zu Gewerkschaften (lit. c)¹³⁴⁵, zu Beratungsangeboten, Stellenvermittlungen, Berufs-, Weiterbildungs- und Rehabilitationsprogrammen soll vorhanden sein (lit. d)¹³⁴⁶. Hierbei ist besonders der Zugang zur Berufsbildung zentral¹³⁴⁷.

¹³⁴⁴ Siehe HRC Study work and employment, Rz. 40-43; BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 777-783; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 104; LIISBERG, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 27, S. 499.

Siehe zum Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen gemäss Art. 7 UNO-Pakt I CESC, General Comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work, UN Doc E/C.12/GC/23, abrufbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybody-external/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f23&Lang=en. Dort wird hervorgehoben, dass für Arbeitnehmende mit Behinderungen spezifische Massnahmen zu treffen sind, um ihr Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen zu realisieren, etwa zugängliche Arbeitsplätze und angemessene Vorkehrungen wie Arbeitsplatzanpassungen oder flexible Arbeitsbedingungen. Auch sind die gleiche Entlohnung für gleichwertige Arbeit zu gewährleisten und Lohndiskriminierungen insbesondere aufgrund wahrgenommener reduzierter Leistungsfähigkeit zu beseitigen, siehe Rz. 47 (c).

¹³⁴⁵ Siehe KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 104f. Dazu gehören eine Schutz- und eine Gewährleistungspflicht, welche zu gesetzlichen Massnahmen zur Sicherstellung der Arbeitnehmer- und Koalitionsrechte von Menschen mit Behinderungen gegenüber öffentlichen und privaten Arbeitgebern anhält; siehe auch LIISBERG, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 27, S. 501f., welche die Pflichten der Gewerkschaften zur Berücksichtigung der spezifischen Anliegen von Menschen mit Behinderungen hervorhebt, etwa die Zugänglichkeit von Kommunikation und Information.

¹³⁴⁶ Siehe dazu HRC Study work and employment, Rz. 44-48; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 105.

¹³⁴⁷ So auch für Deutschland die dringende Empfehlung der Deutschen Monitoring-Stelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte DIMR, Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen verwirklichen, Der Arbeitsmarkt muss inklusiv und für alle zugänglich werden, S. 4, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionen/Position_15_Das_Recht_auf_Arbeit.pdf. Die Vertragsstaaten haben sicherzustellen, dass keine Diskriminierung bei der Berufsausbildung stattfindet, angemessene Vorkehrungen getroffen werden, spezifische Strategien für Menschen mit Behinderungen in den Berufsbildungsstrategien vorhanden sind, die Zugänglichkeit von Ausbildungsstätten, Informationen und Materialien sichergestellt ist, geeignete Schulungen der Ausbilder stattfinden und eine langfristige finanzielle Planung für Massnahmen in diesem Bereich vorhanden ist. Dies gilt auch für die Weiterbildung, BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 784f.

Siehe zum Thema auch den Leitfaden der International Labour Organization ILO, Inclusion of people with disabilities in vocational training: A practical guide, Genf 2013, abrufbar unter: https://www.ilo.org/gender/Informationresources/WCMS_230732/lang--en/index.htm.

- Dazu sollen Beschäftigungsmöglichkeiten und Unterstützungsangebote geschaffen werden (lit. e)¹³⁴⁸.
- Auch soll die berufliche Selbständigkeit gefördert (lit. f)¹³⁴⁹ und jungen Menschen mit Behinderungen das Sammeln von Arbeitserfahrung ermöglicht werden (lit. j).
- Zudem sollen im Falle des Eintritts einer Behinderung bei bestehenden Arbeitsverhältnissen der Erhalt des Arbeitsplatzes, der Wiedereinstieg und die berufliche Rehabilitation gefördert werden (lit. k).

Die UNO-BRK unterscheidet grundsätzlich nicht zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern¹³⁵⁰: Die Anforderungen von Art. 27 UNO-BRK beanspruchen in allen Bereichen Geltung. Indes besteht ein Unterschied in der Art der Verpflichtung, welche die Vertragsstaaten eingegangen sind. Darauf wird unten näher eingegangen.

b. Kompetenzen

Die Rahmenbedingungen für das schweizerische Arbeitsrecht¹³⁵¹ finden sich zunächst in der Bundesverfassung¹³⁵². Von besonderer Bedeutung ist die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), welche namentlich die freie Berufswahl und freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung schützt. Relevant ist zudem im Zusammenhang mit Menschen mit Behinderungen das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV. Auch die Sozialziele des Art. 41 Abs. 1 lit. d BV verpflichten Bund und Kantone, sich dafür einzusetzen, dass Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können.

¹³⁴⁸ Dazu zählt eine nationale Strategie zur Förderung der Einstellung von Menschen mit Behinderungen, BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 786.

¹³⁴⁹ Siehe dazu HRC Study work and employment, Rz. 49-51. Dazu zählen etwa gleichberechtigte Voraussetzungen zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit und Zugänglichkeit aller dazu nötigen Informationen und Materialien, BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 788.

¹³⁵⁰ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 418; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 289, Rz. 22f.

¹³⁵¹ Siehe dazu den Überblick über die Rechtsgrundlagen des Arbeitsrechts in „Arbeit und Gleichstellung für Menschen mit Behinderungen“ (Fn. 1304).

¹³⁵² Siehe RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, § 34 (Arbeitsverfassung).

Die Kompetenz zur Regelung privater Arbeitsverhältnisse liegt beim Bund¹³⁵³. Die Kantone können in diesem Bereich einzig durch Schaffung von Anreizen und Sensibilisierung tätig werden.

Regelungskompetenzen kommen den Kantonen dagegen bei öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen zu. Die Kantone sind zudem zuständig für den ergänzenden Arbeitsmarkt in den Werkstätten, welchen sie über Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen, der Behindertenkonzepte und der Leistungsvereinbarungen mit den Institutionen regeln und steuern. Damit ist ihnen auch möglich, bestehenden Fehlanreizen im Finanzierungssystem entgegenzuwirken¹³⁵⁴.

Für die Kantone besteht zudem die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen, wo sie – beziehungsweise die Gemeinden – Aufträge im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens vergeben oder Leistungsvereinbarungen mit Dritten abschliessen; die Schutzpflichten zugunsten von Menschen mit Behinderungen könnten beispielsweise durch die Verankerung von entsprechenden Bedingungen zur Offertstellung im Rahmen einer Ausschreibung oder als Auflage in Leistungsvereinbarungen erfüllt werden.

Die Bestimmungen des BehiG zum Erwerbsleben gelten nicht direkt für Kantone und Gemeinden, unabhängig davon, ob die in Frage stehenden Anstellungsverhältnisse privat- oder öffentlich-rechtlicher Natur sind¹³⁵⁵. Der verfassungsrechtliche Schutz öffentlich-rechtlicher Arbeitsverhältnisse ergibt sich direkt aus dem Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV sowie dem kantonalen und kommunalen Personalrecht und nur indirekt aus dem BehiG als Auslegungshilfe. Bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen kommt nur das allgemeine Arbeitsrecht zur Anwendung, welches keine

¹³⁵³ Die umfassende, nachträglich derogatorische Rechtsetzungskompetenz wird dem Bund in den Art. 110 Abs. 1 BV sowie Art. 122 Abs. 1 BV übertragen, siehe GÄCHTER, in: St. Galler Kommentar, Art. 110 BV, Rz. 26ff., S. 1987ff.; LEUENBERGER, in: St. Galler Kommentar, Art. 122 BV, Rz. 4, S. 2214. Das Arbeitsrecht ist in grossen Teilen im Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (ArG; SR 822.11) sowie in den Art. 319ff. des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR; SR 220) geregelt.

¹³⁵⁴ Siehe dazu die ausführliche Kritik im Aktualisierten Schattenbericht, S. 85ff.

¹³⁵⁵ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 416.

spezifischen Regelungen zum Schutz von Arbeitnehmern mit Behinderungen enthält, aber zumindest einen minimalen Persönlichkeitsschutz¹³⁵⁶.

c. Der Kanton als Arbeitgeber

Art. 27 Abs. 1 lit. g UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Schritte zu unternehmen, um Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor zu beschäftigen. Für die Verwaltung besteht somit die Pflicht, sich auf eine Weise zu organisieren, die eine Anstellung von Menschen mit Behinderungen erlaubt; damit nimmt die öffentliche Verwaltung auch eine Vorbildfunktion gegenüber der Privatwirtschaft ein¹³⁵⁷.

In Verbindung mit Art. 9 UNO-BRK (Zugänglichkeit) verpflichtet Art. 27 UNO-BRK zur Einrichtung barrierefreier Arbeitsplätze, Zurverfügungstellung von Arbeitsassistenten, Betreuung und Förderung am Arbeitsplatz, Information von Arbeitgebern über Leistungen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben sowie zu Angeboten an barrierefreier Weiterbildung¹³⁵⁸.

Barrierefreiheit bei der Nutzung von Informations- und Kommunikationssystemen betrifft ebenfalls den Staat als Arbeitgeber: Er ist gemäss Art. 27 Abs. 1 lit. i UNO-BRK verpflichtet, die am Arbeitsplatz den Menschen mit Behinderungen zur Verfügung gestellten Informatikmittel sowie die darauf laufende Software barrierefrei zu gestalten. Dies bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter etwa Software zur Verfügung gestellt werden muss, die es ihnen ermöglicht, die ihnen übertragenen Aufgaben in einer vergleichbaren, funktional möglichst gleichwertigen Umgebung zu erledigen, wie es Menschen ohne Behinderungen möglich ist¹³⁵⁹.

¹³⁵⁶ Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang der allgemeine und arbeitnehmerspezifische Persönlichkeitsschutz von Art. 28 ZGB und Art. 328 OR sowie die Regelungen zur missbräuchlichen Kündigung nach Art. 336 OR.

¹³⁵⁷ Siehe KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 106. Daraus kann kein Anspruch auf Beschäftigung im öffentlichen Sektor abgeleitet werden.

¹³⁵⁸ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 41; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 135, Rz. 10.

¹³⁵⁹ Eine Bestimmung in diese Richtung enthält Art 13 Abs. 1 BehiG, wonach der Bund als Arbeitgeber „alles daran“ setzt, „Behinderten gleiche Chancen wie nicht Behinderten anzubieten“ und die erforderlichen Massnahmen trifft.

Die kantonale Personalpolitik soll die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen bei der Rekrutierung und der gesamten beruflichen Laufbahn gewährleisten. Dies kann im Einzelfall u.a. durch Anpassung der Stellenausschreibungen, von Arbeitsräumen, Arbeitsplätzen und Arbeitszeiten sowie spezifischer Weiterbildung und Karriereplanung erfolgen.

Auf Bundesebene schreibt Art. 13 BehiG Massnahmen¹³⁶⁰ im Personalbereich vor. Diese gelten für die Bundesverwaltung, können indes von den Kantonen im Rahmen der eigenen Personalgesetzgebung angepasst und übernommen werden. Die Bestimmung schreibt vor, dass „der Bund [...] als Arbeitgeber alles daran [setzt], Behinderten gleiche Chancen wie nicht Behinderten anzubieten“ und im Rahmen der Umsetzung die erforderlichen Massnahmen zu treffen, „bei allen Arbeitsverhältnissen und auf allen Ebenen, namentlich jedoch bei den Anstellungen“. Ausgehend von diesen Verpflichtungen nennt die BehiV beispielhaft einige zentrale Bereiche, auf die sich Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen im Arbeitsverhältnis konzentrieren sollten. Gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. a-e BehiV sind dies namentlich Arbeitsräume, Arbeitsplätze, Arbeitszeiten, die berufliche Weiterbildung sowie die Karriereplanung. Weiter verpflichtet die BehiV die ihr unterstellten Arbeitgeber dazu, Informatiknetzwerke anzupassen (Art. 12 Abs. 2 BehiV) sowie einen Integrationsbeauftragten einzusetzen (Art. 13 BehiV). Schliesslich enthält Art. 14 BehiV eine Bestimmung, welche die Wahrnehmung der qualifizierten Begründungspflicht bei Verdacht auf Diskriminierung konkretisiert.

Eine weitere positive Massnahme ist die Einführung von Quoten¹³⁶¹:

¹³⁶⁰ Zu den konkreten Massnahmen des Bundes zur Förderung eines inklusiven Arbeitsumfelds siehe Schlussbericht Gleichstellungsmassnahmen Bundesverwaltung und bundesnahe Betriebe, Bestandaufnahme, Im Auftrag des Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB vom 5. Januar 2021, abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/Gleichstellung_und_Arbeit/Schlussbericht_Gleichstellung%20Menschen%20mit%20Behinderung.pdf.download.pdf/Schlussbericht_Gleichstellung%20Menschen%20mit%20Behinderung.pdf.

¹³⁶¹ HRC Study work and employment, Rz. 36f.; BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 790f.; LIISBERG, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 27, S. 506.

Der Kanton Waadt etwa sieht den grundsätzlichen Vorrang von Menschen mit Behinderungen vor Menschen ohne Behinderung bei gleicher Qualifikation vor¹³⁶².

d. Private Arbeitgeber: Schutzpflichten des Staates

Die UNO-BRK macht in Bezug auf den Gehalt der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Arbeitswelt grundsätzlich keinen Unterschied zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern. Hingegen besteht ein Unterschied in Bezug auf die Qualität der Verpflichtungen und der konkret zu ergreifenden Massnahmen. Während der Staat seiner Verwaltung direkte verbindliche gesetzliche Vorschriften machen kann, muss er bei der Regulierung von privaten Arbeitgebern deren Grundrechte achten und diese im Rahmen der Beurteilung von möglichen Massnahmen mit jenen der Menschen mit Behinderungen in einen Ausgleich bringen. Die UNO-BRK formuliert denn auch in Art. 27 Abs. 1 lit. g bzw. h UNO-BRK unterschiedliche Pflichten: bezüglich der eigenen Verwaltung eine unmittelbare Pflicht, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen, gegenüber Privaten die indirekte Verpflichtung, die Anstellung von Menschen mit Behinderungen durch positive Massnahmen zu fördern¹³⁶³. Der Staat soll durch positive Massnahmen Anreize schaffen, damit Menschen mit Behinderungen vermehrt in der Privatwirtschaft angestellt werden¹³⁶⁴.

Das Recht der Kantone enthält keine spezifischen Bestimmungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen. Dies insbesondere aufgrund der fehlenden Regelungskompetenz¹³⁶⁵, wodurch die Kantone grundsätzlich nicht befugt sind, rechtsetzend in private Arbeitsverhältnisse einzugreifen.

Indes besteht für die Kantone die Möglichkeit, durch entsprechende Rahmenbedingungen für eine inklusive Privatwirtschaft und für ein vielfältiges Arbeitsplatz- und

¹³⁶² Art. 20 Abs. 2 Loi sur les mesures d'aide et d'intégration pour personnes handicapées (LAIH VD).

¹³⁶³ BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 791f.

¹³⁶⁴ HRC Study work and employment, Rz. 35; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 106; LIISBERG, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 27, S. 506.

¹³⁶⁵ Siehe zur Situation auf Bundesebene SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 442ff.

Lehrstellenangebot zu sorgen und die berufliche Umschulung und Wiedereingliederung zu fördern¹³⁶⁶ sowie im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen bzw. im öffentlichen Beschaffungswesen¹³⁶⁷ und bewilligungspflichtigen Tätigkeiten auf öffentlichem Grund die Einhaltung von Vorschriften zugunsten von Menschen mit Behinderungen vorzusehen.

Grössere Unternehmen und Organisationen sind eher bereit, Menschen mit Behinderungen einzustellen, die Kontakte zwischen den Mitarbeitenden mit und ohne Behinderungen sind damit grösser und es werden eher behinderungsbedingte Anpassungen gewährt¹³⁶⁸. Daher könnte etwa erwogen werden, das Schwergewicht auf kleinere Unternehmen zu setzen, welche bei der Inklusion von Menschen mit Behinderungen stärker unterstützt werden könnten¹³⁶⁹.

Zu den möglichen positiven Massnahmen gehören staatliche Zuschüsse, die Reduzierung sozialer Abgaben oder Steuererleichterungen¹³⁷⁰, Vorzugsbehandlungen im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens oder die finanzielle Unterstützung von Organisationen für Menschen mit Behinderungen, welche in diesem Bereich tätig sind¹³⁷¹.

Im Rahmen einer Individualbeschwerde gegen Deutschland hält der BRK-Ausschuss fest, dass staatliche Zuschüsse an private Arbeitgeber bei einer Anstellung eines Menschen mit Behinderungen eine mögliche positive Massnahme zur Inklusion in den allgemeinen Arbeitsmarkt darstellen. Sind aber die administrativen

¹³⁶⁶ Handlungsbedarf ZH, S. 72.

¹³⁶⁷ So auch BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 791. Beispielsweise schreibt § 5 Abs. 2 lit. b des baselstädtischen Gesetzes über die öffentliche Beschaffung vor, dass Anbieter für Leistungen, die in der Schweiz erbracht werden, „die Gleichbehandlung von Mann und Frau gemäss Bundesgesetz über die Gleichstellung gewährleisten“. Eine analoge Bestimmung zur Verankerung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen wäre denkbar. Auch etwa die Stadt Zürich kann ihre Vertragspartner mit einem Verhaltenskodex dazu verpflichten, dass die Kernarbeitsnormen der ILO eingehalten werden, worunter auch das Diskriminierungsverbot fällt, siehe Handlungsbedarf ZH, S. 73 m.w.H.

¹³⁶⁸ Bericht Berufliche Inklusion, S. 5.

¹³⁶⁹ Bericht Berufliche Inklusion, S. 10.

¹³⁷⁰ HRC Study work and employment, Rz. 38; BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 791f.

¹³⁷¹ BANTEKAS/PENNILAS/TRÖMEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 27, S. 791f.

Hürden beim Zugang zu diesen Subventionen zu hoch, kann dies eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Behinderung und damit eine Verletzung der Konvention darstellen¹³⁷².

Das Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen des Kantons Wallis sieht in Art. 15 vor, dass der Kanton die Schaffung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen im Privatsektor fördert und dazu den Unternehmen finanzielle Hilfe gewährt. Zudem kann er Institutionen und Organisationen finanziell unterstützen, welche die Förderung der beruflichen Inklusion von Menschen mit Behinderungen zum Ziel haben.

Zur Förderung der Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt stehen Information und Sensibilisierung im Vordergrund¹³⁷³. Es hat sich gezeigt, dass insbesondere Trainings- und Weiterbildungsprogramme für Menschen ohne Behinderungen eine massgebliche Verminderung von diskriminierendem Verhalten gegenüber Menschen mit Behinderungen bewirken¹³⁷⁴.

Die Bereitschaft, Menschen mit Behinderungen einzustellen, hängt massgeblich mit der Art der Behinderung zusammen¹³⁷⁵. Je besser der Gesundheitszustand ist, desto besser sind die Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Daher ist auch die Förderung von Gesundheit und Ausbildung von Menschen mit Behinderungen von besonderer Bedeutung, um ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen¹³⁷⁶.

¹³⁷² CRPD Liliane Gröninger v. Germany, Communication No. 2/2010, UN Doc CRPD/C/D/2/2010 (2014), Rz. 6.3.

¹³⁷³ Zu den diesbezüglichen Bemühungen des Bundes siehe Bericht Bundesrat, S. 50f. Diese umfassen Informationen bereitstellen, gute Praxis proaktiv vermitteln, Arbeitgeber gewinnen / Arbeitnehmende sensibilisieren, Zugänglichkeit von Informationen und Kommunikation verbessern.

¹³⁷⁴ Bericht Berufliche Inklusion, S. 9.

¹³⁷⁵ Bericht Berufliche Inklusion, S. 8.

¹³⁷⁶ Bericht Berufliche Inklusion, S. 9.

Das Engagement der einzelnen Betriebe zur Einstellung von Menschen mit Behinderungen ist sehr unterschiedlich; es bestehen durchaus Betriebe, die mit gutem Beispiel vorangehen¹³⁷⁷. Diese Beispiele könnten verstärkt öffentlich kommuniziert werden¹³⁷⁸.

Das Informationsportal für Arbeitgeber compasso¹³⁷⁹ entstand unter dem Patronat des Schweizerischen Arbeitgeberverbands. Es informiert und berät Arbeitgeber zu Fragen der beruflichen Inklusion von Menschen mit Behinderungen.

In der Nordwestschweiz besteht das Label iPunkt¹³⁸⁰: Mit dem Label iPunkt werden Unternehmen und staatliche Stellen ausgezeichnet, welche Menschen mit Behinderungen oder einer dauerhaften Erkrankung im allgemeinen Arbeitsmarkt anstellen. iPunkt-Labelträger erhalten behinderungsspezifisches Know-how im Unternehmen, Unterstützung bei der Personalgewinnung von Mitarbeitenden mit Behinderungen sowie den Erfahrungsaustausch zu anderen zertifizierten Unternehmen und Fachpersonen.

Der This-Priis ist der Arbeitgeber-Award im Kanton Zürich. Mit dem This-Priis werden Firmen ausgezeichnet, die sich auf besonders eindrückliche Weise für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung oder Krankheit einsetzen¹³⁸¹.

Die Stiftung „Profil – Arbeit und Handicap“¹³⁸² unterstützt Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, welche im regulären Arbeitsmarkt und nicht in geschützten Werkstätten arbeiten möchten, bei der Arbeitsintegration, bei der Stellensuche und dem Erhalt ihrer Arbeitsstelle sowie junge Menschen bei

¹³⁷⁷ Informativ und mit zahlreichen Beispielen zum Thema STEPHAN A. BÖHM/MIRIAM K. BAUMGÄRTNER/DAVID J.G. DWERTMANN (Hrsg.), Berufliche Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Best Practices aus dem ersten Arbeitsmarkt, St. Gallen / Berlin 2013.

¹³⁷⁸ Bericht Bundesrat, S. 30.

¹³⁷⁹ <https://www.compasso.ch/>.

¹³⁸⁰ <https://www.impulse.swiss/ipunkt/>. Siehe dazu den Schlussbericht iPunkt – das Label für Arbeitgeber vom 18. Mai 2017, abrufbar unter: <https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/iv/Pilotversuche/CHARTA/schlussbericht-label-ipunkt-kurzversion.pdf.download.pdf/schlussbericht-label-ipunkt-kurzversion.pdf>.

¹³⁸¹ <https://www.this-priis.ch/>.

¹³⁸² <https://www.profil.ch/>.

der Suche nach einem Ausbildungsplatz. Die Stiftung unterstützt auch Arbeitgebende zu Fragen der Integration und der Arbeitsplatzhaltung.

Darüber hinaus können sich folgende Massnahmen der Arbeitgeber selber positiv auf Arbeitsmarktchancen und Einkommen von Menschen mit Behinderungen auswirken¹³⁸³:

- Inklusionsfreundliches Organisationsklima und -kultur und organisationsweite Leitlinien zur Inklusion von Mitarbeitenden mit Behinderungen;
- Umsetzung von Arbeitsplatzanpassungen;
- Mentoring-Programme und Coaching-Massnahmen.

e. Ausgewählte kantonale Gesetze und Projekte

Die bei Erlass des BehiG gehegte Hoffnung, dass der Umgang mit Menschen mit Behinderungen bei Anstellungsverhältnissen des Bundes eine Vorbildfunktion für die Kantone einnehmen könnte¹³⁸⁴, wurde weitgehend nicht erfüllt¹³⁸⁵. Die Kantone handhaben die Interessen von Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben sehr unterschiedlich. In einigen Kantonen existieren kantonale Gesetze zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen, welche Impulse auch für andere Kantone geben können:

Verschiedene kantonale Personalgesetze, die öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse regeln, enthalten besondere, allgemein gefasste Regelungen über die Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen¹³⁸⁶. Die Wirksamkeit derartiger eher generalklauselartig formulierter Regelungen wäre näher abzuklären.

¹³⁸³ Bericht Berufliche Inklusion, S. 5, 9.

¹³⁸⁴ AB 2001 S 616 (Brändli).

¹³⁸⁵ Bericht BASS, S. 373; Bericht Bundesrat, S. 30; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 437.

¹³⁸⁶ Siehe etwa Art. 4 lit. k Personalgesetz BE; § 8 Abs. 1 lit. e Personalgesetz BL; § 5 Abs. 2 lit. g Personalgesetz BS; Art. 4 lit. h Gesetz über das Staatspersonal FR; Art. 8 Loi sur le personnel de l'Etat JU; Art. 41 Personalverordnung OW; Art. 66f. Personalverordnung UR; § 5 Abs. 1 lit. i Personalgesetz ZH. Zur Situation im Kanton Zürich ausführlich Handlungsbedarf ZH, S. 70ff.

Das Gesetz zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung des Kantons *Graubünden*¹³⁸⁷ und die dazu erlassene Verordnung zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung¹³⁸⁸ enthalten spezifische Bestimmungen zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen, etwa Beratungs- und Integrationsangebote, geschützte Arbeits- und Tagesstrukturplätze, Arbeitsbegleitungen und Förderbeiträge für Arbeitsplätze in privatrechtliche Betrieben.

Das *Walliser* Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen¹³⁸⁹ zieht nebst öffentlich-rechtlichen auch die privaten Arbeitgeber mit ein und enthält Massnahmen zur Ausbildung, beruflichen Wiedereingliederung und Umschulung, finanzielle Hilfe für privatrechtliche Betriebe, welche Menschen mit Behinderungen einstellen oder ausbilden, Wiedereingliederungsplätze und andere Integrationsmassnahmen.

Der Kanton *Waadt* sieht den grundsätzlichen Vorrang von Menschen mit Behinderungen vor Stellenbewerbern ohne Behinderungen bei gleicher Qualifikation vor¹³⁹⁰ und hat das Netzwerk RESSORT (RESeau de Soutien et d'Orientation vers le Travail) gebildet: In Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten, der IV und einer Mehrheit der Institutionen und Vereine in diesem Bereich wurde ein Netzwerk gegründet, um Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen zu unterstützen. Die Ziele sind ein verbesserter Zugang zu Bildung und Arbeit, oder das Beibehalten desselben, für Menschen, welche in ihrer psychischen oder geistigen Gesundheit beeinträchtigt sind.

Weiterhin bestehen etwa in den Kantonen *Basel-Landschaft*, *Glarus*, *Luzern* und *Obwalden* kantonale Regelungen zu integrativen Arbeitsplätzen für die berufliche Ein-

¹³⁸⁷ Gesetz zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung (Behindertenintegrationsgesetz, BIG).

¹³⁸⁸ Verordnung zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung (Behindertenintegrationsverordnung, BIV).

¹³⁸⁹ Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen (GRIMB).

¹³⁹⁰ Siehe Art. 20 Abs. 2 Loi sur les mesures d'aide et d'intégration pour les personnes handicapées (LAIH).

gliederung und Wiedereingliederung von Menschen, welche aus gesundheitlichen Gründen in ihren Leistungen eingeschränkt sind¹³⁹¹.

Im Kanton *Neuenburg* besteht zur Unterstützung der Integration in die Arbeitswelt eine Integrationsstelle¹³⁹².

Im Themenbereich Arbeit ist im Kanton *Freiburg* mit Art. 8 Abs. 2 BehG FR die gesetzliche Grundlage zur Schaffung eines „Fonds für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Arbeitswelt“ geschaffen worden, der zusammen mit dem Unternehmerverband gegründet wurde. Der Fonds ist zur Finanzierung verschiedener Massnahmen bestimmt, dank denen Menschen mit Behinderungen, die bereits in der Werkstätte einer Institution arbeiten oder dazu berechtigt wären, Gelegenheit erhalten, einer Berufstätigkeit in einem Unternehmen nachzugehen. Das Ziel ist, Menschen mit Behinderungen besser in das soziale Umfeld einzubinden und ihnen zu ermöglichen, ihre Kompetenzen ausserhalb ihrer üblichen Tätigkeiten in der Werkstätte einzusetzen.

Durch den Fonds werden insbesondere folgende Massnahmen finanziert:

- Infrastrukturen oder Hilfsmittel, die nicht von der IV übernommen werden;
- Kurse und Ausbildungen für die Personen im Unternehmen, die künftig mit einem Menschen mit Behinderungen arbeiten;
- Coaching-Leistungen für das Personal des Unternehmens und den Menschen mit Behinderungen (durch das Personal der sonderpädagogischen Institutionen oder Pro Infirmis).

Bereits seit Jahren laufen im Kanton Freiburg verschiedene Pilotprojekte, welche mit der aktiven Unterstützung des Personals der Institutionen und von Behindertenorganisationen entstanden sind. Dank ihnen können Menschen mit Behinderungen und einer IV-Rente eine geschützte Tätigkeit in einem Unternehmen finden. Ausserhalb des Anwendungsfelds der IV wollen diese Massnahmen vor allem die soziale Integration

¹³⁹¹ § 56 Personalverordnung BL; Art. 5 Personalgesetz GL; § 62 Personalgesetz LU; Art. 41 Personalverordnung OW.

¹³⁹² Centre neuchâtois d'intégration professionnelle (CNIP), siehe das zugehörige Gesetz Loi sur le Centre neuchâtois d'intégration professionnelle (LCNIP).

fördern und eine bessere Übereinstimmung zwischen den Fähigkeiten einer Person und seiner Tätigkeit schaffen.

8. ÖFFENTLICH ANGEBOTENE LEISTUNGEN

a. Rechtliche Verpflichtungen der UNO-BRK

Der Zugang zu öffentlich angebotenen Leistungen ist Voraussetzung und ein wesentlicher Teil des Anspruchs von Menschen mit Behinderungen auf ein selbstbestimmtes und unabhängiges Leben und auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben¹³⁹³. Der Begriff der „Leistung“ muss dabei weit verstanden werden und umfasst sowohl das Anbieten von Diensten jeder Art als auch von Waren¹³⁹⁴.

Verschiedene Bestimmungen der UNO-BRK erfassen die Zugänglichkeit von öffentlich angebotenen Leistungen:

Gemäss Art. 9 Abs. 1 UNO-BRK treffen die Vertragsstaaten geeignete Massnahmen, um den gleichberechtigten Zugang zu „Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten“. Art. 9 Abs. 2 UNO-BRK enthält verschiedene Beispiele von Umsetzungsmassnahmen¹³⁹⁵. Die Staaten sind verpflichtet, „Mindeststandards und Leitlinien für die Zugänglichkeit von Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, auszuarbeiten und zu erlassen und ihre Anwendung zu überwachen“ (lit. a)¹³⁹⁶ sowie „sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, anbieten, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen“ (lit. b)¹³⁹⁷.

¹³⁹³ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 1; Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 10; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 249, 271.

¹³⁹⁴ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 252ff.

¹³⁹⁵ LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 281.

¹³⁹⁶ Diese sind unter Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen sowie unter Berücksichtigung internationaler Standards auszuarbeiten, LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 281f.

¹³⁹⁷ Dazu LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 282f.

Art. 19 lit. c UNO-BRK¹³⁹⁸ verpflichtet die Staaten, zu gewährleisten, dass „gemeinde-nahe Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen“.

Art. 21 lit. c UNO-BRK¹³⁹⁹ verpflichtet die Staaten dazu, „private Rechtsträger, die, einschliesslich durch das Internet, Dienste für die Allgemeinheit anbieten, dringend dazu auffordern, Informationen und Dienstleistungen in Formaten zur Verfügung zu stellen, die für Menschen mit Behinderungen zugänglich und nutzbar sind“ sowie gemäss lit. d¹⁴⁰⁰ „die Massenmedien, einschliesslich der Anbieter von Informationen über das Internet, dazu auffordern, ihre Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu gestalten“.

Für Leistungen in den Bereichen Kultur, Sport und Freizeit gewährleistet Art. 30 Abs. 1 lit. c UNO-BRK¹⁴⁰¹ das Recht von Menschen mit Behinderungen, „Zugang zu Orten kultureller Darbietungen oder Dienstleistungen, wie Theatern, Museen, Kinos, Bibliotheken und Tourismusdiensten, sowie, so weit wie möglich, zu Denkmälern und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung“ zu haben. Art. 30 Abs. 5 lit. e UNO-BRK¹⁴⁰² verpflichtet den Staat, Massnahmen zu treffen, „um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu Dienstleistungen der Organisatoren von Erholungs-, Tourismus-, Freizeit- und Sportaktivitäten haben“.

Die UNO-BRK unterscheidet nicht, ob eine Leistung von einer staatlichen Stelle oder einem Privaten angeboten wird: Der Schutzpflicht des Staates im Bereich öffentlich angebotener Leistungen kann nur nachgekommen werden, wenn die Leistungen den

¹³⁹⁸ Siehe dazu CRPD, General Comment No. 5, Rz. 32-37; FIALA-BUTORA/RIMMERMAN/GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 19, S. 555ff.

¹³⁹⁹ Siehe dazu VARNEY, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 21, S. 596ff. sowie zur Verpflichtung zu behindertengerechter Kommunikation und Information von Privaten unten S. 433f.

¹⁴⁰⁰ Siehe dazu VARNEY, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 21, S. 599ff.

¹⁴⁰¹ Siehe dazu BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEPOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 21, S. 883f. sowie weiter unten S. 458ff.

¹⁴⁰² Siehe dazu BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEPOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 21, S. 921ff. und dazu weiter unten S. 465ff.

Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, unabhängig davon, von wem diese Leistungen angeboten werden¹⁴⁰³. Art. 9 Abs. 2 lit. b UNO-BRK verpflichtet den Staat, progressiv dafür zu sorgen, dass auch Private ihre Angebote, die der Öffentlichkeit offenstehen, nach dem Grundsatz der Zugänglichkeit anpassen; das Ziel der UNO-BRK ist, die vollständige Zugänglichkeit zu erreichen¹⁴⁰⁴. Ist die Zugänglichkeit nicht gewährleistet, sind angemessene Vorkehrungen zu treffen¹⁴⁰⁵. Ob die bestehenden Rechtsgrundlagen in der Schweiz dafür reichen, ist kritisch zu hinterfragen¹⁴⁰⁶.

Der BRK-Ausschuss weist in seinen an die Schweiz gerichteten Abschliessenden Bemerkungen auf diese Problematik hin und empfiehlt die Ausdehnung des Geltungsbereichs des BehiG auch auf sämtliche privaten, öffentlich angebotenen Dienstleistungen¹⁴⁰⁷.

In einer Individualbeschwerde hielt der BRK-Ausschuss fest, dass eine Verletzung von Art. 9 Abs. 2 lit. b UNO-BRK vorliegt, wenn der Zugang zu Bankomaten eines privaten Bankinstituts für Menschen mit (Seh-)Behinderungen nicht möglich ist. Die Vertragsstaaten haben sicherzustellen, dass minimale Standards für die Zugänglichkeit von Bankleistungen für Menschen mit Behinderungen auch für private Banken gelten¹⁴⁰⁸.

¹⁴⁰³ Ausdrücklich CRPD, General Comment No. 2, Rz. 13; LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 275; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 304; SEATZU, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 9, S. 229; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 133, Rz. 7.

¹⁴⁰⁴ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 14-15.

¹⁴⁰⁵ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 31; LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 271, 275.

¹⁴⁰⁶ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 304.

¹⁴⁰⁷ Concluding Observations Switzerland, Rz. 19 (b) und 20 (b).

¹⁴⁰⁸ CRPD Szilvia Nyusti and Péter Takács v. Hungary, Communication No. 1/2010, UN Doc CRPD/C/9/D/1/2010 (2013), Rz. 9.4-9.6.

b. Leistungen des Gemeinwesens

Die Bundesbehörden sind gemäss BehiG verpflichtet, ihre Leistungen zugänglich und für Menschen mit Behinderungen nutzbar zu machen¹⁴⁰⁹. Das BehiG erstreckt sich auf „Dienstleistungen des Gemeinwesens“¹⁴¹⁰, erfasst jedoch nur jene Leistungen der Kantone und Gemeinden direkt, für die eine Bundeskompetenz besteht¹⁴¹¹. Für die übrigen Leistungen der Kantone und Gemeinden und „konzessionierten Unternehmen“ der Kantone und Gemeinden als Leistungserbringer muss daher auf die UNO-BRK und das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als Massstab¹⁴¹² sowie das BehiG indirekt als Auslegungshilfe zurückgegriffen werden¹⁴¹³. Leistungen der kantonalen Gemeinwesen für die Öffentlichkeit sollen demnach auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein, auf Grundlage der Gleichberechtigung und unter Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse¹⁴¹⁴. Auch die Botschaft zum BehiG geht davon aus, dass die Kantone zur Anpassung ihrer Leistungen verpflichtet sind¹⁴¹⁵.

¹⁴⁰⁹ Art. 14 BehiG sieht für den Bund Massnahmen für Sprach-, Hör- und Sehbehinderte im Verkehr zwischen Behörden und der Bevölkerung und bei Dienstleistungen auf dem Internet vor. Art. 9 bis 11 BehiV präzisieren die Anforderungen. Art. 10 Abs. 1 BehiV legt beispielsweise für die Dienstleistungen im Internet fest, dass diese nach dem W3C-Standard programmiert sein müssen.

¹⁴¹⁰ Gemäss Botschaft BRK, S. 1779, umfasst die Verpflichtung von Art. 3 lit. e BehiG Dienstleistungen u.a. „der Gemeinden, der Kantone und des Bundes“. Damit besteht ein Rechtsanspruch auf Beseitigung oder Unterlassung einer Benachteiligung i.S.v. Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 4 BehiG auch bei der Inanspruchnahme kantonalen oder kommunalen Dienstleistungen, der sich jedoch nur in Einzelfällen als justiziabel erweist, da sich materiell-rechtliche Anpassungspflichten nicht direkt aus den genannten BehiG-Bestimmungen ableiten lassen, sondern grundsätzlich einer spezialgesetzlichen Grundlage zur Konkretisierung bedürfen, siehe TSCHANNEN/ELSER, Dienstleistungen, S. 55.

¹⁴¹¹ Darunter fallen z.B. Ämter in den Bereichen Grundbuch, Handelsregister, Zivilstandsregister, öffentliche Beurkundungen, Bericht BASS, S. 217; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 263. Der BRK-Ausschuss bedauert die fehlende Erfassung kantonalen und kommunaler Leistungen im Geltungsbereich des BehiG, Concluding Observations Switzerland, Rz. 43 (b).

¹⁴¹² Siehe zu den Anforderungen an Dienstleistungsangebote der Kantone aus Art. 8 Abs. 2 BV TSCHANNEN/ELSER, Dienstleistungen, S. 48ff.

¹⁴¹³ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 264, 266.

¹⁴¹⁴ Vier Kantone kennen ausdrückliche Gesetzbefugnisse zur Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Bereich „staatliche Dienstleistungen“ in ihren Kantonsverfassungen: § 8 Abs. 3 KV BS; Art. 9 Abs. 3 KV FR; Art. 16 Abs. 1 KV GE; Art. 11 Abs. 4 KV ZH.

¹⁴¹⁵ Botschaft BehiG, S. 1802.

Das Recht umfasst sowohl den Kontakt zu staatlichen Stellen als auch der Zugang zu deren Leistungen, sodass diese effektiv genutzt werden können¹⁴¹⁶. Einerseits kann sich dabei ein Angebot nach den behinderungsbedingten Bedürfnissen richten und speziell für Menschen mit Behinderungen geschaffen werden (z.B. Informationen über Hilfsmittel und Unterstützungsmöglichkeiten), andererseits sollen allgemeine Leistungen auf ihre Zugänglichkeit hin überprüft und angepasst werden (z.B. Anpassung der Websites, Bereitstellung persönlicher Hilfe, Übersetzungen in Gebärdensprache, bauliche und technische Massnahmen)¹⁴¹⁷.

Die Betroffenen können die Beseitigung der Benachteiligung verlangen: Staatliche Stellen haben im Rahmen der Verhältnismässigkeit die Pflicht, Anpassungsmassnahmen vorzunehmen, um den gleichberechtigten und benachteiligungsfreien Zugang zu ihren Leistungen zu gewährleisten. Allerdings bestehen im kantonalen Recht nur sehr vereinzelt¹⁴¹⁸ spezifische Rechtsansprüche und Rechtsverfahren; auch ohne Verankerung im kantonalen Recht ergeben sich diese jedoch auf der Grundlage des Diskriminierungsverbots und der spezialgesetzlichen Regelungen sowie dem allgemeinen Verfahrensrecht¹⁴¹⁹.

c. Leistungen Privater

Das BehiG erstreckt sich auch auf „Dienstleistungen Privater“, gemäss Botschaft etwa Leistungen „kommerzieller und kultureller Art“ wie Kino, Theater, Restaurants, Hotels, Fernsehen, Sportstadien, Detailhändler, Internetprovider etc.¹⁴²⁰, aber auch Ärzte, Architekten, Versicherungen oder Reiseanbieter. Sofern sie öffentlich zugänglich ist, fällt jede Leistung von Privaten unter das Gesetz¹⁴²¹. Der Schutzgehalt ist jedoch niedriger als bei Leistungen des Staates: Privatpersonen und private Unternehmen sind nicht verpflichtet, ihre Leistungen barrierefrei anzubieten oder Anpassungsmassnahmen

¹⁴¹⁶ Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 10.

¹⁴¹⁷ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 72f.

¹⁴¹⁸ § 8 BehG BS und Art. 35e GRIMB VS.

¹⁴¹⁹ Bericht BASS, S. 218.

¹⁴²⁰ Botschaft BehiG, S. 1806 und S. 1780.

¹⁴²¹ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 261.

vorzunehmen¹⁴²². Im Rahmen des BehiG ist es Privaten lediglich verboten, Menschen mit Behinderungen zu diskriminieren¹⁴²³. Ein Anspruch auf Beseitigung der Diskriminierung besteht nicht.

Es verpflichtet private Anbieter von Leistungen weder zur Gleichbehandlung noch dazu, keine Differenzierungen zwischen Kunden vorzunehmen, sondern schützt nur vor „besonders stossendem Verhalten, das jene Toleranz, die sich Mitglieder unserer Gesellschaft gegenseitig schulden, vermissen lässt“¹⁴²⁴. Damit ist jede Schlechterstellung von Menschen mit Behinderungen verboten, wenn sie sie in ihrer Würde herabsetzt oder wenn keine genügend gewichtigen Gründe als Rechtfertigung angeführt werden können¹⁴²⁵. Die Botschaft zum BehiG umschreibt die Diskriminierung als „qualifizierte Benachteiligung, d.h. eine besonders krasse unterschiedliche, benachteiligende und meist auch herabwürdigende Behandlung von Menschen mit Behinderungen“¹⁴²⁶.

Die Verweigerung des Einlasses eines Rollstuhlfahrers in ein Kino aus Sicherheitsgründen wurde vom Bundesgericht gestützt. Entscheidend sei gemäss Bundesgericht die Diskriminierungsabsicht. Das Gericht verkürzt damit den Diskriminierungsbegriff zusätzlich auf jene Schlechterstellungen, welche im konkreten Fall von einer unzulässigen Motivation ausgehen¹⁴²⁷. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird das Urteil als Fehlentscheid kritisiert¹⁴²⁸. Das

¹⁴²² Es ist der klare Wille des Gesetzgebers, dass private Dienstleistungsanbieter aus dem BehiG nicht verpflichtet werden können, aktiv Anpassungsmassnahmen zugunsten Menschen mit Behinderungen zu erbringen; dies ergibt sich auch aus Art. 8 Abs. 3 BehiG, siehe dazu SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 301.

¹⁴²³ Wer bei Leistungen, die durch Private erbracht werden, diskriminiert wird, kann vor Zivilgericht verlangen, dass der Leistungserbringer die Diskriminierung unterlässt oder beseitigt, hat aber nur Anspruch auf Schadenersatz von höchstens 5000 Franken. Ferner besteht ein Klagerecht von Behindertenorganisationen (Feststellungsklage).

¹⁴²⁴ Botschaft BehiG, S. 1780.

¹⁴²⁵ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 298f.

¹⁴²⁶ Botschaft BehiG, S. 1780. Siehe auch die einschränkende Definition der Diskriminierung in Art. 2 lit. d BehiV. Dies wird als problematisch eingestuft, siehe GROHSMANN, Zugang zur Justiz, S. 44f.

¹⁴²⁷ BGE 138 I 475 E3.3.2 S. 480f.

¹⁴²⁸ Zur Kritik an diesem Urteil siehe Schattenbericht, S. 16f.; CAROLINE HESS-KLEIN, Le cadre conventionnel et constitutionnel du droit de l'égalité des personnes handicapées / IV. La Convention

Urteil steht auch im Widerspruch zur UNO-BRK¹⁴²⁹. Der EGMR, der mit dieser Sache befasst wurde, nimmt keine materielle Prüfung der vorgebrachten Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen vor¹⁴³⁰. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts bleibt damit bestehen.

Diese Praxis des Bundesgerichts zu Art. 6 BehiG befriedigt nicht und erscheint mit Art. 9 UNO-BRK nicht vereinbar¹⁴³¹. Die Beschränkung des Diskriminierungsverbots auf Fälle unzulässiger Motivation hätte etwa zur Folge, dass ein generelles Verbot für Menschen mit Behinderungen, die nur über Treppen und Lifte erreichbaren oberen Stockwerke eines Einkaufsgeschäfts zu besuchen, als zulässig erschiene; die Fragen der Evakuation im Falle eines Brandes erschienen als genügende Basis eines solchen Verbots.

Das Kantongericht Appenzell-Ausserrhoden stellte im Fall „Bad Unterrechtestein“ eine Diskriminierung gemäss BehiG fest, nachdem das Heilbad einer Gruppe von fünf Kindern mit Behinderungen und ihren Begleiterinnen den Zutritt verwehrt hatte. Das Kantonsgericht verweist auf die oben angesprochene Rechtsprechung des Bundesgerichts, hält aber fest, dass daraus nicht gefolgert werden kann,

européenne des droits de l'homme, in: *L'égalité des personnes handicapées*, S. 69; CYRIL MIZRAHI, Introduction au droit de l'égalité des personnes handicapées, in: *Hottelier/Hertig Randall/Flückiger (Hrsg.), Etudes en l'honneur du Professeur Thierry Tanquerel, Entre droit constitutionnel et droit administratif : questions autour du droit de l'action publique*, Genf - Zürich - Basel 2019, S. 238f.; TAREK NAGUIB, „Güter und Diensleitungen“, in: *Naguib/Pärli/Copur/Studer (Hrsg.), Diskriminierungsrecht*, Bern 2014, S. 230, Rz. 639; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 301; SCHEFER/HESS-KLEIN, Bemerkungen zu BGE 4A_367/2012 vom 10. Oktober 2012 und Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 vom 10. Oktober 2012, in: *Jusletter* vom 25. Februar 2013, abrufbar unter: https://jusletter.weblaw.ch/fr/dam/publicationsystem/articles/jusletter/Jusletter/2013/25.%20Februar%202013/0a686fd0-396e-4ad3-b5a3-ce861b6e060c/pdf_fr.pdf; THIERRY TANQUEREL, *L'égalité des personnes handicapées face aux prestations offertes au public*, in: *L'égalité des personnes handicapées*, S. 259.

¹⁴²⁹ Art. 4 Abs. 1 lit. e und Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 30 Abs. 1 lit. c und Abs. 5 lit. e UNO-BRK.

¹⁴³⁰ EGMR *Glaisen v. Switzerland*, 40477/13 (2019), Ziff. 37ff. Da das Diskriminierungsverbot in Art. 14 EMRK nicht selbstständig und nur in Verbindung mit anderen materiellen Bestimmungen der EMRK gerügt werden kann, muss der Nachweis erbracht werden, dass der in Frage stehende Sachverhalt in den Anwendungsbereich mindestens eines der durch die Konvention garantierten Menschenrechte fällt (Art. 1-13 EMRK), was der EGMR im vorliegenden Fall verneint.

¹⁴³¹ Siehe zur Kritik an der restriktiven bundesgerichtlichen Rechtsprechung und zum ungenügenden gesetzlichen Schutz vor Diskriminierungen durch private Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen Aktualisierter Schattenbericht, S. 22f.

„dass nur Schlechterstellungen von behinderten Menschen, die aus einem Motiv der Intoleranz oder der Herabwürdigung erfolgen, diskriminierend i.S.v. Art. 6 BehiG sind, denn das würde einerseits dem Wortlaut von Art. 2 BehiV sowie andererseits dem Zweck des BehiG widersprechen“¹⁴³². Das Kantonsgericht hält damit zu Recht fest, dass eine Benachteiligung auch dann verboten ist, wenn sie nicht in diskriminierender Absicht oder aus einem diskriminierenden Motiv heraus entstanden ist.

Die Genfer und die baselstädtische Kantonsverfassungen enthalten einen selbständigen Anspruch auf Zugang zu den öffentlich angebotenen Leistungen Privater¹⁴³³. Mit diesem Anspruch korreliert die Pflicht, im Rahmen der Verhältnismässigkeit Anpassungsmassnahmen zu ergreifen. Mit diesen Bestimmungen gehen die beiden erwähnten Kantone über den Schutz nach Bundesrecht hinaus¹⁴³⁴.

Das baselstädtische Behindertenrechtgesetz konkretisiert die Kantonsverfassung und erstreckt das Benachteiligungsverbot auf „Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen“. § 4 Abs. 2 sowie § 6 Abs. 1 BRG BS verpflichten diese, ihre Leistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen und angemessene Massnahmen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern.

Über diesen rechtlichen Rahmen hinaus besteht in der Schweiz bisher soweit ersichtlich keine Strategie, um das Prinzip des universellen Designs (Art. 2 UNO-BRK) als Schlüsselement zur Verwirklichung der Zugänglichkeit von Leistungen umzusetzen¹⁴³⁵. Das kantonale Recht hat hier die Möglichkeit, einen über das Bundesrecht hinausgehenden Schutz von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlich angebotener Leistungen und dadurch den gleichberechtigten Zugang zu diesen Leistungen zu garantieren.

¹⁴³² Kantonsgericht Appenzell Ausserrhodon, 3. Abteilung, Urteil vom 20. März 2017, Verfahren Nr. K3Z 13 42, E2.2 S. 13.

¹⁴³³ § 8 Abs. 3 KV BS und Art. 16 Abs. 1 KV GE.

¹⁴³⁴ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 303.

¹⁴³⁵ Schattenbericht, S. 40.

9. KOMMUNIKATION UND ZUGANG ZU INFORMATIONEN

Kommunikation mit anderen Menschen ist unabdingbare Voraussetzung für ein unabhängiges und selbstbestimmtes Leben und für die gleichberechtigte und vollständige Teilhabe an der Gesellschaft¹⁴³⁶, sie ist Grundlage menschlicher Interaktion und Voraussetzung jeder menschlichen Beziehung. Die Zugänglichkeit von Informationen und die Möglichkeit zur Kommunikation ist unentbehrlich für die Ausübung des Grundrechts der Meinungsfreiheit¹⁴³⁷.

Die Fragen der Barrierefreiheit der Kommunikation betreffen sämtliche informationellen Berührungspunkte zwischen Individuum und Verwaltung, insbesondere Verfahren, Verfügungen und Urteile, Korrespondenz, Internetseiten, Beschilderung, Kommunikation vor Ort und Weiteres. Sie erstrecken sich auch auf Informations- und Kommunikationssysteme in zahlreichen weiteren Anwendungsbereichen (z.B. Fahrpläne und andere Informationssysteme des öffentlichen Verkehrs, Orientierung in öffentlichen Gebäuden wie etwa Spitälern, Bildungseinrichtungen, Gerichts- und Verwaltungsgebäuden, bei Kongress- und Konferenzräumen etc.)¹⁴³⁸.

Die informationstechnischen Mittel spielen in der Gesellschaft eine hervorragende Rolle. Deshalb ist die Barrierefreiheit von ICT-Systemen von zentraler Bedeutung sowohl für die zwischenmenschliche Kommunikation als auch die politische und gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen¹⁴³⁹. Die Informationstechnologien eröffnen neue Möglichkeiten, das Leben und den Alltag von Menschen mit Behinderungen und ihre Teilnahme an den demokratischen Prozessen zu erleichtern; unabdingbare Voraussetzung dafür ist aber deren barrierefreie Ausgestaltung¹⁴⁴⁰.

¹⁴³⁶ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 1.

¹⁴³⁷ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 1.

¹⁴³⁸ Schattenbericht, S. 42.

¹⁴³⁹ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 5; Schattenbericht, S. 92 f. m.w.H.

¹⁴⁴⁰ Der Bundesrat hat namentlich den folgenden Handlungsbedarf erkannt: Sicherstellung einer hohen eAccessibility-Kompetenz, namentlich bei konkreten Vorhaben und Beschaffungen; systematisches Berücksichtigen der fortschreitenden Digitalisierung und deren Konsequenzen mit dem Ziel, neue Formen der Inklusion zu fördern und neue Barrieren zu verhindern; Förderung der Gebärdensprache und der leichten Sprache; Erarbeiten von Vorgaben zur barrierefreien Kommunikation, siehe dazu Bericht Bundesrat, S. 54f.

Barrierefreie elektronische Kommunikation¹⁴⁴¹ bedeutet, dass Menschen mit unterschiedlichsten Behinderungen die Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten tatsächlich selbständig nutzen können. Voraussetzung dafür ist, dass alle dabei benutzten elektronischen Komponenten barrierefrei ausgestaltet sind, sowohl die Hard- als auch die Software¹⁴⁴².

a. Übersicht über die Verpflichtungen der UNO-BRK

Art. 21 UNO-BRK verankert das „Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen“. Diese Bestimmung knüpft an Art. 19 UNO-Pakt II an; insbesondere umfasst sie auch das Recht auf Beschaffung von Informationen und den Zugang zu ihnen¹⁴⁴³. Art. 21 UNO-BRK konkretisiert die Garantie von UNO-Pakt II aus der Perspektive von Menschen mit Behinderungen und regelt detailliert insbesondere die erforderlichen Massnahmen des Staates zur Verwirklichung dieses Grundrechts. Auf nationaler Ebene ist Art. 16 BV im Lichte von Art. 19 UNO-Pakt II und Art. 21 UNO-BRK zu konkretisieren, soweit seine Anwendung auf Menschen mit Behinderungen in Frage steht.

Aufkantonaler Ebene verankert Art. 16 Abs. 2 KVG ausdrücklich einen Anspruch von Menschen mit Behinderungen, in ihrem Verhältnis zum Staat Informationen zu erhalten und in einer ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten entsprechenden Form zu kommunizieren.

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass die von ihnen vermittelten Informationen, welche für die Allgemeinheit bestimmt sind, auch Menschen mit Behinderungen zugänglich sind. Art. 21 UNO-BRK umfasst zunächst eine Achtungsverpflichtung, der ein justiziables Recht des Einzelnen entspricht und die unmittelbar umgesetzt werden muss¹⁴⁴⁴, sodann eine Leistungsverpflichtung, welche die Vertragsstaaten

¹⁴⁴¹ Zu Beispielen von Barrieren siehe Accessibility-Studie, S. 4-5.

¹⁴⁴² BÜHLER/SCHER, Barrierefreie Informationstechnik, in: Degener/Diehl, Handbuch BRK, S. 197.

¹⁴⁴³ LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 276.

¹⁴⁴⁴ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 21, S. 391.

verpflichtet, progressiv¹⁴⁴⁵ alle geeigneten Massnahmen zu treffen, so dass Menschen mit Behinderungen dieses Recht gleichberechtigt ausüben können. Privatpersonen werden durch Art. 21 UNO-BRK grundsätzlich nicht direkt gebunden, können aber mittelbar durch Gewährleistungspflichten von Seiten des Staates betroffen sein¹⁴⁴⁶.

Der BRK-Ausschuss weist auf die nach wie vor bestehenden Hindernisse beim Zugang von Menschen mit Behinderungen zu öffentlichen Informationen in der Schweiz hin und empfiehlt, entsprechende Informations- und Kommunikationsstandards auf allen föderalen Ebenen verbindlich festzulegen und ausreichende Mittel für die Entwicklung, Förderung und Nutzung von zugänglichen Kommunikationsformaten bereitzustellen¹⁴⁴⁷.

Der Grundsatz der Zugänglichkeit (Art. 3 lit. f i.V.m. Art. 9 UNO-BRK¹⁴⁴⁸) erfasst alle Informations- und Kommunikationskanäle des Staates, die der Allgemeinheit zur Verfügung stehen. Darunter fällt insbesondere auch der elektronische Zugang zur Verwaltung und zu den Gerichten. Art. 9 Abs. 1 UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, den Zugang zu Information und Kommunikation für Menschen mit Behinderungen sicherzustellen. Zu diesem Zweck sollen Massnahmen getroffen werden, um geeignete Formen der Hilfe und Unterstützung für Menschen mit Behinderungen (Art. 9 Abs. 2 lit. f UNO-BRK), um den Zugang zu neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen¹⁴⁴⁹ (Art. 9 Abs. 2 lit. g UNO-BRK), sowie um die Gestaltung,

¹⁴⁴⁵ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 27.

¹⁴⁴⁶ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreuzt/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 218, Rz. 4. Private Unternehmen sind nicht verpflichtet, barrierefrei zu kommunizieren, ausser sie sind in einem monopolisierten Bereich („konzessionierte Unternehmen“) tätig (Art. 3 lit. e i.V.m. Art. 6 BehiG sowie Art. 11 Abs. 2 BehiG).

¹⁴⁴⁷ Concluding Observations Switzerland, Rz. 41 (b), 42 (b) und (c).

¹⁴⁴⁸ Die Garantie der Zugänglichkeit umfasst „Informationen und Kommunikation“, Präambel lit. v UNO-BRK; ebenso garantiert Art. 9 Abs. 1 UNO-BRK den „gleichberechtigten Zugang zu [...] Informationen und Kommunikation, einschliesslich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen“ und präzisiert in lit. b, dass die Pflicht zur Beseitigung von Zugangshindernissen auch „Informations-, Kommunikations-, und andere Dienste, einschliesslich elektronischer Dienste und Notdienste“ umfasst.

¹⁴⁴⁹ Dies ist ein Sammelbegriff, welcher sämtliche Informations- und Kommunikationssysteme umfasst, namentlich Radio, Fernsehen, Satelliten, Mobiltelefone, Festnetztelefone, Computer, Netzwerkinfrastruktur und Software, siehe CRPD, General Comment No. 2, Rz. 5.

die Entwicklung, die Herstellung und den Vertrieb zugänglicher Informations- und Kommunikationstechnologien und -systeme zu fördern (Art. 9 Abs. 2 lit. h UNO-BRK).

Der BRK-Ausschuss bedauert das Fehlen einer umfassenden Strategie zur Umsetzung des Grundsatzes der Zugänglichkeit von Information und Kommunikation in der Schweiz und empfiehlt, eine solche an die Hand zu nehmen¹⁴⁵⁰.

Im spezifischen Kontext der Schweiz ist im vorliegenden Zusammenhang auch das Grundrecht der Sprachenfreiheit nach Art. 18 BV von Bedeutung. Dessen Schutz erstreckt sich insbesondere auch auf die Gebärdensprache oder auf Schriftsätze in Braille¹⁴⁵¹.

Die Verfassung des Kantons Zürich¹⁴⁵² hält ausdrücklich fest, dass die Sprachenfreiheit auch die Gebärdensprache mit umfasst.

Art. 16 Abs. 3 KV GE anerkennt die Gebärdensprache. Die konkrete Tragweite dieser Bestimmung erscheint aber weitgehend ungeklärt¹⁴⁵³.

Der Grosse Rat des Kantons Bern hat im März 2020 eine Motion zur „amtlichen Anerkennung der Gebärdensprache“ angenommen¹⁴⁵⁴. Die Bedeutung einer derartigen Anerkennung wird in der Begründung der Motion sehr breit umschrieben.

¹⁴⁵⁰ Concluding Observations Switzerland, Rz. 19 (a) und 20 (a).

¹⁴⁵¹ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 18, Rz. 4, S. 248; CARONI/HEFTI, in: BSK BV, Art. 18, Rz. 12, S. 398; KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar, Art. 18, Rz. 18, S. 451; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 293. Der BRK-Ausschuss empfiehlt Bund und Kantonen, die drei Schweizer Gebärdensprachen als offizielle Sprachen anzuerkennen, Concluding Observations Switzerland, Rz. 42 (a).

¹⁴⁵² Art. 12 KV ZH.

¹⁴⁵³ Der Genfer Regierungsrat führt dementsprechend in einem Bericht zur gesetzlichen Umsetzung der Kantonsverfassung aus: „(...) il conviendra de définir de manière précise les implications concrètes de la reconnaissance de la langue des signes (art. 16, al. 3).“, Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant le programme législatif d'application de la constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, RD 1032, S. 9, abrufbar unter: <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01032.pdf>. Die Assemblée constituante genevoise, welche die KV ausgearbeitet hat, führt aus, dass die Bestimmung von Art. 16 Abs. 3 KV GE eine symbolische und deklaratorische Tragweite habe, Bulletin officiel de l'Assemblée constituante genevoise, Tome IV, S. 1471, abrufbar unter: https://outil.ge.ch/site/constituante/www.ge.ch/constituante/doc/presse/AC_BO_TOME_IV.pdf.

¹⁴⁵⁴ Grosser Rat des Kantons Bern, Geschäftsnummer 2019.RRGR.197, abrufbar unter: <https://www.gr.be.ch/de/start/geschaefte/geschaeftsuche/geschaeftsdetail.html?guid=e2e7d014aa-90492ebc56dabaa4afbddd>.

Zum heutigen Zeitpunkt erscheint die konkrete grundrechtliche Bedeutung einer derartigen Anerkennung noch der Konkretisierung bedürftig.

Auch auf Bundesebene ist ein Postulat angenommen worden, das den Bundesrat auffordert, in einem Bericht die Möglichkeiten einer rechtlichen Anerkennung der Gebärdensprachen darzulegen und die Frage zu beantworten, „ob eine rechtliche Anerkennung als Teillandessprache oder Kultur- bzw. Sprachminderheit möglich ist, um Gebärdensprachen und Gehörlosenkultur zu schützen und zu fördern“¹⁴⁵⁵.

b. Bestimmungen zur barrierefreien Kommunikation im Bundesrecht

Das Bundesrecht enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Kommunikation mit Menschen mit Behinderungen, welche die Kantone umsetzen müssten. Art. 8 Abs. 4 BV erteilt dem kantonalen Gesetzgeber lediglich den allgemeinen Auftrag, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vorzusehen.

Das Bundesrecht enthält mit Geltung für den Bund jedoch zahlreiche rechtliche Konkretisierungen der Garantie der Barrierefreiheit in der Kommunikation mit dem Staat. An diesen können sich die Kantone beim Erlass ihrer eigenen Rechtsgrundlagen orientieren.

So verpflichtet der Gesetzgeber in Art. 14 BehiG die Bundesverwaltung, im Verkehr mit Sprach-, Hör- oder Sehbehinderten Rücksicht auf deren besondere Anliegen zu nehmen und auf dem Internet angebotene Leistungen für Sehbehinderte ohne erschwerende (sic) Bedingungen zugänglich zu machen¹⁴⁵⁶.

Diese Verpflichtung wird in Art. 10 BehiV präzisiert und die Bundesverwaltung verpflichtet, internationale Standards¹⁴⁵⁷ wie die „Web Content Accessibility Guideline (WCAG)

¹⁴⁵⁵ Postulat 19.3684, Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen und konkrete praktische Umsetzungsmassnahmen zur vollständigen Teilhabe, Informationen zum Geschäft abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-visita/geschaeft?AffairId=20193684>.

¹⁴⁵⁶ Siehe dazu ausführlich SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 280ff.

¹⁴⁵⁷ Internetangebote müssen den Richtlinien des World Wide Web Konsortiums (W3C) über den Zugang von Internetseiten entsprechen, abrufbar unter <https://www.w3.org/standards>.

2.o¹⁴⁵⁸ einzuhalten. Inhaltlich wurden diese Richtlinien in die „Po28 – Richtlinien des Bundes für die Gestaltung von barrierefreien Internetangeboten“¹⁴⁵⁹ überführt. Darauf basierend hat der aus Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten zusammengesetzte Verein eCH die Richtlinien „eCH-0059 Accessibility Standard“¹⁴⁶⁰ verfasst, die einen barrierefreien Zugang zu Angeboten des Gemeinwesens ermöglichen. Diese Richtlinien könnten durch einen ausdrücklichen Verweis im kantonalen Recht Geltung erlangen.

Im Zuge der Umsetzung des BehiG wurden verschiedene Instrumente, Arbeitshilfen und Leitfäden zur Gestaltung der Kommunikation des Staates, zum Teil aber auch von Privaten, mit Menschen mit Behinderungen publiziert. Diese können den Kantonen als Leitlinien dienen, um die Anforderungen an barrierefreie und zugängliche Kommunikation und Information in ihren Kompetenzbereichen umzusetzen. Dabei stehen die folgenden Veröffentlichungen im Vordergrund:

- Webseite der Stiftung „Zugang für alle“¹⁴⁶¹ und die von der Stiftung erarbeitete Schweizer Accessibility-Checkliste z.1¹⁴⁶²;
- Strategie des Bundes „Digitale Schweiz“¹⁴⁶³ sowie der dazugehörige Aktionsplan¹⁴⁶⁴ zur Umsetzung der Strategie¹⁴⁶⁵;

¹⁴⁵⁸ Die Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0 beinhalten Empfehlungen, wie Web-Inhalte barrierefrei zu machen sind. Sie berücksichtigen Blindheit und Sehbehinderung, Gehörlosigkeit und nachlassendes Hörvermögen, Lernbehinderungen, kognitive Einschränkungen, eingeschränkte Bewegungsfähigkeit, Sprachbehinderungen, Fotosensibilität und Kombinationen dieser Behinderungen, abrufbar unter: <https://www.w3.org/Translations/WCAG20-de/>.

¹⁴⁵⁹ Abrufbar unter: https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/dti/ikt-vorgaben/prozesse-methoden/p028/P028_Web_Accessibility_v2-03_genehmigt_d.pdf.download.pdf/P028_Web_Accessibility_v2-03_genehmigt_d.pdf.

¹⁴⁶⁰ Abrufbar unter: <https://www.ech.ch/de/standards/60476>. Eine Gesamtübersicht über sämtliche Standards von eCH ist abrufbar unter: <https://www.ech.ch/de/standards/overview>.

¹⁴⁶¹ <http://www.access-for-all.ch>.

¹⁴⁶² Abrufbar unter: <https://a11y.digitaldialog.swiss/>.

¹⁴⁶³ Abrufbar unter: https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/informationsgesellschaft/strategie/strategie_digitale_schweiz.pdf.download.pdf/Strategie-DS-2020-De.pdf.

¹⁴⁶⁴ Abrufbar unter: https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/de/dokumente/informationsgesellschaft/strategie2018/Aktionsplan%20Digitale%20Schweiz.pdf.download.pdf/Aktionsplan%20Digitale%20Schweiz_DE.pdf.

¹⁴⁶⁵ Alle Informationen zur Strategie „Digitale Schweiz“, zum Aktionsplan, zu den Aktionsfeldern und zur Umsetzung sind abrufbar unter: <https://www.digitaldialog.swiss/de/>.

- Die von Bundesrat, von der Konferenz der Kantonsregierungen sowie von den Vorständen des Städte- und des Gemeindeverbandes unterzeichnete eGovernment-Strategie 2020-2023¹⁴⁶⁶;
- Aktionsplan E-Accessibility 2015-2017 des Bundesrats mit zahlreichen Checklisten und Leitfäden¹⁴⁶⁷;
- Accessibility-Checkliste für AEM (Adobe Experience Manager), Checkliste zur Gestaltung von barrierefreien Inhalten in Adobe Experience Manager AEM¹⁴⁶⁸;
- Schweizer Accessibility-Studie 2016 mit einer Bestandesaufnahme der Zugänglichkeit bedeutender Schweizer Internet-Angebote¹⁴⁶⁹ sowie Schweizer Accessibility-Studie Onlineshops 2020 mit Fokus auf die Zugänglichkeit von Onlineshop-Angeboten¹⁴⁷⁰.
- Gewisse Kantone und Gemeinde haben sich zudem im Verein OneGov¹⁴⁷¹ zusammengeschlossen. Der Verein arbeitet regelmässig mit der Stiftung „Zugang für alle“ zusammen und organisiert Workshops zur Barrierefreiheit für die Software-Entwickler.

¹⁴⁶⁶ Abrufbar unter: https://www.egovernment.ch/files/7315/9406/6023/E-Government-Strategie-Schweiz-2020-2023_D_def.pdf. Weitere Informationen zur eGovernment-Strategie abrufbar unter: <http://www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-strategie>.

¹⁴⁶⁷ Abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/aktionsplan_e-accessibility2015-2017.pdf.download.pdf/aktionsplan_e-accessibility2015-2017.pdf, siehe auch den dazugehörigen Evaluationsbericht vom 30. Juni 2018, abrufbar unter: <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/infomaterial/Evaluationsbericht%20Aktionsplan.pdf.download.pdf/Evaluationsbericht%20Aktionsplan%20E-Accessibility%202015%20-2017.pdf>.

¹⁴⁶⁸ Abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/medienmaterial/Accessibility%20Checklist%20AEM%20v011.pdf.download.pdf/Accessibility_Checklist_AEM_DE_v011_bf.pdf.

¹⁴⁶⁹ Abrufbar unter: <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/accessibility-studie-2016.pdf.download.pdf/Accessibility%20Studie%202016.pdf>.

¹⁴⁷⁰ Abrufbar unter: https://www.access-for-all.ch/images/Accessibilty_Studie/2020/zfa-studie-onlinehopping-2020-d-web.pdf.

¹⁴⁷¹ <https://www.onegov.ch/>.

c. Anforderungen der UNO-BRK an barrierefreie Kommunikation mit dem Staat

Art. 21 lit. a UNO-BRK verpflichtet die Staaten, sicherzustellen, dass alle für die Allgemeinheit bestimmten Informationen rechtzeitig und kostenlos in barrierefreien Formaten und Technologien zur Verfügung stehen. Diese Verpflichtung erstreckt sich insbesondere auch auf die Kommunikation der Behörden im Internet¹⁴⁷² sowie auf alle Informationen und Dokumente staatlicher Behörden, die online erhältlich sind¹⁴⁷³.

Die Kantone Aargau, Schaffhausen und Zug haben für ihre barrierefreien Webseiten die Zertifizierungsstufe AA+ der unabhängigen Zertifizierungsstelle „Zugang für alle“ erhalten¹⁴⁷⁴.

Im Kanton Freiburg verpflichtet Art. 11 BehG FR den Staat, die Entwicklung und den Gebrauch von behindertengerechten Kommunikations- und Informationsmitteln zu fördern. In diesem Sinne muss der Staat in seinen Beziehungen zu den Einzelnen barrierefreie Kommunikationsmittel und Informationstechniken einsetzen. Zudem ist der gesamten Bevölkerung im Kanton ein einfacher und benutzerfreundlicher Zugang zu individuell zugeschnittenen Sozialinformationen garantiert. Um Menschen mit Behinderungen den Zugang zu gewährleisten, wird der Staatsrat beauftragt, eine Stelle zur Umsetzung dieses Auftrags zu bezeichnen. Momentan erfüllt die Informationsplattform „Freiburg für alle“ diesen gesetzlichen Auftrag. „Freiburg für alle“ fungiert zudem als Anlaufstelle für die Bevölkerung und steht dieser unterstützend zur Seite. Eine Übersetzung in Leichte Sprache ist geplant.

Auch öffentliche Informationsveranstaltungen von Behörden oder Verwaltungen sind barrierefrei auszugestalten¹⁴⁷⁵.

¹⁴⁷² SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 291.

¹⁴⁷³ Schattenbericht, S. 93.

¹⁴⁷⁴ Siehe dazu die Liste aller zertifizierten barrierefreien Websites, abrufbar unter: <https://www.access-for-all.ch/ch/zertifizierung/zertifizierte-websites.html>.

¹⁴⁷⁵ Siehe dazu exemplarisch die Checkliste barrierefreie Veranstaltungen der Deutschen Bundesfachstelle Barrierefreiheit sowie weitere Informationen zum Thema: https://www.bundesfachstelle-barrierefreiheit.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/checkliste-barrierefreie-veranstaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

Im direkten Umgang von Menschen mit Behinderungen mit den Behörden verpflichtet Art. 21 lit. b UNO-BRK die Vertragsparteien dazu, alle Formen der Kommunikation zu akzeptieren und zu erleichtern. Dazu gehören etwa der Einsatz von Gebärden- oder Schriftdolmetschung, Brailleschrift oder Leichter Sprache, oder etwa schriftliche, mündliche oder illustrierende Erklärungen staatlicher Dokumente. Die Verpflichtung zur Akzeptanz und Erleichterung der selbst gewählten Kommunikationsformen erstreckt sich auch auf die elektronische Kommunikation, etwa auf Webseiten, oder über individuelle Kanäle wie Email u.dgl.

Der Kanton Basel-Stadt hat die Ansprüche von Menschen mit Behinderungen auf Zugänglichkeit und Kommunikation in § 6 BRG BS konkretisiert. Der Paragraph enthält die ausdrückliche Verpflichtung der verpflichteten Stellen, angemessene Massnahmen zur Sicherstellung der Zugänglichkeit ihrer Leistungen zu treffen (Abs. 1). Zudem werden die Stellen verpflichtet, mit Menschen mit Behinderungen in einer für sie verständlichen Art und Weise zu kommunizieren (Abs. 2) und auf Verlangen sicherzustellen, dass die im konkreten Fall erforderlichen Hilfestellungen, wie etwa Gebärdendolmetscher, Unterlagen in einer verständlichen Sprache oder mündliche Erklärungen, verfügbar sind (Abs. 3). Schliesslich sollen die von den verpflichteten Stellen eingesetzten Informations- und Kommunikationstechnologien, inklusive die Kommunikation im Internet, für Menschen mit einer Sprach-, Hör- und Sehbehinderung sowie mit motorischen Behinderungen zugänglich sein (Abs. 4).

Der Kanton Freiburg hat in Ausführung eines Postulats des Grossen Rats¹⁴⁷⁶ seine wichtigsten öffentlichen Behördenschalter mit induktiven Höranlagen ausgestattet.

Der menschen- und grundrechtliche Schutz der Kommunikation von Menschen mit Behinderungen betrifft nicht lediglich die Art und Weise, wie der Staat kommuniziert, sondern erstreckt sich auch auf die Möglichkeit von Menschen mit Behinderungen, sich selber auszudrücken und dabei die selbst gewählte Kommunikationsform benutzen zu

¹⁴⁷⁶ Abrufbar unter: http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-60d49604c71ba/de_RCE_2018-GC-137_Postulat_Induktive_Horanlage.pdf.

können. Dazu sind gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen zu treffen und die Kommunikationsinfrastruktur entsprechend anzupassen.

Beispielsweise Menschen mit Behinderungen, die in Institutionen leben, können durch ihre Behinderung derart körperlich oder kognitiv eingeschränkt sein, dass sie ohne Unterstützung durch das Heimpersonal kaum Kontakte mit der Aussenwelt haben können. In solchen Konstellationen ist sicherzustellen, dass die Betroffenen einfach Zugang zu Kommunikationsmöglichkeiten haben, die ihnen einen effektiven Austausch mit anderen Menschen ermöglichen. Der Zugang ist insbesondere auch in Situationen zu gewährleisten, in denen ein Konflikt mit der Institution besteht; der Zugang zu angepassten Kommunikationsmöglichkeiten darf nicht als Druck- oder Disziplinarmittel eingesetzt werden¹⁴⁷⁷.

Auch der Zugang zu Dokumenten und anderen Informationen des Staates, wie etwa zu den öffentlich zugänglichen Bibliotheken, Registern, dem Grundbuch oder etwa dem Staatsarchiv, ist barrierefrei auszugestalten. Besteht kein rechtlicher Anspruch auf Zugang zu solchen Dokumenten, ist Barrierefreiheit dort zu gewährleisten, wo praxisgemäss Zugang gewährt wird. Besteht ein Anspruch auf Zugang zu Dokumenten und anderen Informationen, ist es für das Erfordernis der Barrierefreiheit grundsätzlich nicht von Bedeutung, ob sich dieser Anspruch etwa aus dem Öffentlichkeitsgrundsatz ergibt, wie er in vielen Kantonen in Verfassung oder Gesetz verankert ist, aus dem Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung nach Art. 13 Abs. 2 BV oder aus prozessualen Grundrechten wie dem Anspruch auf Akteneinsicht nach Art. 29 Abs. 2 BV fliesst, oder ob er im Rahmen der Garantie auf Zugang zu öffentlich zugänglichen Dokumenten nach Art. 16 Abs. 3 BV besteht.

Die Zurverfügungstellung von barrierefreien Kommunikationsformen kann mit besonderen Kosten verbunden sein. Diese dürfen nach Art. 21 lit. a UNO-BRK nicht auf die Betroffenen abgewälzt werden.

Der Kanton Zürich hat in diesem Sinne die Bestimmung erlassen, wonach „Kosten, die sich ausschliesslich aus der Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse

¹⁴⁷⁷ Schattenbericht, S. 62.

*von Menschen mit Behinderungen ergeben, [...] bei der Festlegung der Gebühren nicht berücksichtigt werden*¹⁴⁷⁸.

*Das Obergericht des Kantons Bern hatte die Frage zu beurteilen, wer die Kosten der Übersetzung der Gerichtsverhandlungen in die Gebärdensprache zu übernehmen habe, wenn eine der Parteien in einem Scheidungsverfahren gehörlos ist. Das Gericht hält fest, dass die Kosten für die erforderlichen Massnahmen vom Staat übernommen werden müssen*¹⁴⁷⁹.

d. Anforderungen der UNO-BRK an barrierefreie Kommunikation unter Privaten

Die UNO-BRK unterscheidet zunächst nicht, ob eine Information oder Leistung von einer staatlichen Stelle oder einem Privaten angeboten wird¹⁴⁸⁰. Je nachdem, ob der Staat oder Private betroffen sind, muss der Staat seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen mit unterschiedlichen Massnahmen nachkommen.

Insbesondere auferlegt die UNO-BRK den Privaten keine allgemeine Verpflichtung, mit Menschen mit Behinderungen barrierefrei zu kommunizieren¹⁴⁸¹. Der Staat hat jedoch aufgrund von Art. 21 und 9 UNO-BRK die Möglichkeit von Menschen mit Behinderungen, in Privatverhältnissen kommunizieren zu können, in gewissem Rahmen zu gewährleisten. Art. 21 lit. c UNO-BRK verpflichtet in diesem Sinne die Vertragsstaaten, private Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen „dringend dazu auf(zu)fordern“, ihre Informationen und Dienstleistungen in barrierefreien Formaten zur Verfügung zu stellen. Die Konvention lässt offen, wie diese „dringende Aufforderung“ auszugestalten ist.

¹⁴⁷⁸ §35 Abs. 4 Zürcher Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV) (170.41).

¹⁴⁷⁹ Urteil vom 26. November 2013, ZK 13 551.

¹⁴⁸⁰ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 21, S. 391.

¹⁴⁸¹ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 21, S. 395.

Das Bundesrecht verpflichtet Privatpersonen und private Unternehmen nicht, barrierefrei zu kommunizieren¹⁴⁸². Im Rahmen des BehiG ist es Privaten lediglich verboten, Menschen mit Behinderungen nach Art. 6 BehiG zu diskriminieren¹⁴⁸³; dies gilt auch für Leistungen, die im Internet angeboten werden.

Bestimmungen der Kantonsverfassungen von Basel-Stadt und Genf gewährleisten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Inanspruchnahme von für die Öffentlichkeit bestimmten Leistungen auch privater Anbieter. Mit diesem Anspruch korreliert die Pflicht, im Rahmen der Verhältnismässigkeit Massnahmen zu ergreifen¹⁴⁸⁴, um die Zugänglichkeit der Kommunikation und von öffentlich angebotenen Leistungen sicherzustellen. Damit weisen diese beiden Kantone ein weit über das BehiG hinausgehendes Schutzniveau auf¹⁴⁸⁵.

Auf internationaler Ebene wird etwa ausgeführt, die „dringende Aufforderung“ könnte beispielsweise dadurch erfolgen, dass auf die Aufsichts- und Entscheidungsgremien privater Unternehmungen eingewirkt, die Aufklärung und Schulung des Personals privater Unternehmen finanziell gefördert, oder etwa mit den Massenmedien¹⁴⁸⁶ zusammengearbeitet wird. Sowohl in der Praxis des BRK-Ausschusses als auch in der Literatur kommt u.E. dabei zu wenig zum Ausdruck, dass solche Einflussnahmen im Allgemeinen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Eine solche ist insbesondere dort von spezieller Bedeutung, wo die Gefahr einer Beeinflussung der öffentlich gemachten Meinungen und Ansichten privater Unternehmen besteht.

¹⁴⁸² Es ist der klare Wille des Gesetzgebers, dass private Dienstleistungsanbieter aus dem BehiG nicht verpflichtet werden können, aktiv Anpassungsmassnahmen zugunsten Menschen mit Behinderungen zu erbringen; dies ergibt sich auch aus Art. 8 Abs. 3 BehiG, siehe dazu SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 301.

¹⁴⁸³ Initialstaatenbericht, Rz. 50; wer bei Leistungen, die durch Private erbracht werden, diskriminiert wird, kann vor Zivilgericht verlangen, dass der Leistungserbringer die Diskriminierung unterlässt oder beseitigt, hat aber nur Anspruch auf Schadenersatz von höchstens 5000 Franken. Ferner besteht ein Klagerecht von Behindertenorganisationen (Feststellungsklage).

¹⁴⁸⁴ Siehe § 6 BRG BS.

¹⁴⁸⁵ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 303.

¹⁴⁸⁶ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 220f., Rz. 10-12.

e. **Bildung**

Um die Kommunikation von und mit Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen und zu verbessern, legt die Konvention besonderes Gewicht auf die Aufgabe des Bildungssystems, zur vollen Verwirklichung der Grundrechte freier Kommunikation von Menschen mit Behinderungen beizutragen.

Die Vertragsstaaten ermöglichen nach Art. 24 Abs. 3 UNO-BRK „Menschen mit Behinderungen, lebenspraktische Fertigkeiten und soziale Kompetenzen zu erwerben, um ihre volle und gleichberechtigte Teilhabe an der Bildung und als Mitglieder der Gemeinschaft zu erleichtern“. Diese Bestimmung ist primär programmatischer Natur. Sie umschreibt die zentrale Aufgabe des Bildungssystems bei der Vermittlung kommunikativer Fähigkeiten¹⁴⁸⁷. Dies wird in den spezifischen, in Art. 24 Abs. 3 lit. a-c nicht abschliessend aufgeführten Massnahmen deutlich, welche die Staaten treffen müssen: Dazu zählen das „Erlernen von Brailleschrift, alternativer Schrift, ergänzenden und alternativen Formen, Mitteln und Formaten der Kommunikation, den Erwerb von Orientierungs- und Mobilitätsfertigkeiten sowie die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen und das Mentoring“ (lit. a); das „Erlernen der Gebärdensprache und die Förderung der sprachlichen Identität der Gehörlosen (lit. b); die Sicherstellung, „dass blinden, gehörlosen oder taubblinden Menschen, insbesondere Kindern, Bildung in den Sprachen und Kommunikationsformen und mit den Kommunikationsmitteln, die für den Einzelnen am besten geeignet sind, sowie in einem Umfeld vermittelt wird, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung gestattet“ (lit. c).

So verankert auch Art. 9 Abs. 1 UNO-BRK die Pflicht der Vertragsstaaten, geeignete Massnahmen mit dem Ziel zu treffen, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zu „Information und Kommunikation, einschliesslich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen“ zu gewährleisten und dazu „betroffenen Kreisen Schulungen zu Fragen der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen anzubieten“ (Art. 9 Abs. 2 lit. c UNO-BRK).

Das BehiG auferlegt den Kantonen bei der Bildung von Menschen mit Behinderungen in Kommunikationstechniken die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass

¹⁴⁸⁷ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 39.

„wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehenden Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können“ (Art. 20 Abs. 3 BehiG). Dazu gehört das Erlernen der Benützung von Hilfsmitteln und verschiedener anderer Techniken wie z.B. die Gebärdensprache oder die Blindenschrift, welche für die Betroffenen zentrale Instrumente für die Inklusion in die Gesellschaft darstellen, weshalb sie zum „Pflichtstoff“ der Grundausbildung gemäss Art. 62 BV gehören, welche die Kantone gewährleisten müssen¹⁴⁸⁸.

Soweit die Grundschule betroffen ist, richtet sich Art. 24 UNO-BRK primär an die Kantone. Art. 20 Abs. 3 BehiG kann als minimale Konkretisierung von Art. 8 Abs. 2, Art. 19 BV und von Art. 24 UNO-BRK verstanden werden und ist deshalb von den Kantonen ebenfalls zu erfüllen¹⁴⁸⁹.

10. BÜRGERRECHTE UND POLITISCHE PARTIZIPATION

a. Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit

Art. 18 Abs. 1 UNO-BRK garantiert Menschen mit Behinderungen die gleichen Rechte mit Bezug auf die Personenfreizügigkeit, die freie Wahl des Aufenthaltsortes und die Erlangung oder den Verlust der Staatsangehörigkeit, wie sie Menschen ohne Behinderungen zukommen. Die Garantien umfassen im Einzelnen das Recht des freien Erwerbs und das Verbot des willkürlichen Entzugs der Staatsangehörigkeit (lit. a), den barrierefreien Zugang zu den Verfahren über den Erwerb oder Verlust der Staatsangehörigkeit, insbesondere auch im Hinblick auf den Zugang zu entsprechenden Dokumenten und deren Nutzung (lit. b), die Freiheit, ein Land zu verlassen (lit. c) sowie das Verbot des willkürlichen bzw. behinderungsbedingten Entzugs des Einreiserechts in das eigene Land (lit. d).

¹⁴⁸⁸ Botschaft BehiG, S. 1786.

¹⁴⁸⁹ Dazu schon SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 345.

i. **Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit**

Art. 18 Abs. 1 UNO-BRK¹⁴⁹⁰ garantiert „das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Freizügigkeit, auf freie Wahl ihres Aufenthaltsorts und auf eine Staatsangehörigkeit“. Diese Garantie vereint gewisse Aspekte der Niederlassungsfreiheit nach Art. 24 BV und der Garantie von Art. 12 UNO-Pakt II mit einem umfassenden Schutz vor Diskriminierung¹⁴⁹¹. Die Bestimmung umfasst drei Wirkungsrichtungen: Sie findet sowohl auf die zwischenstaatliche Freizügigkeit als auch auf die innerstaatliche Niederlassung Anwendung und umfasst die Staatsangehörigkeit.

Mit Bezug auf die *zwischenstaatliche Freizügigkeit* hebt Art. 18 Abs. 1 lit. c und d UNO-BRK nicht abschliessend zwei Rechtsansprüche besonders hervor: in lit. c das Recht, jedes Land, einschliesslich sein eigenes, verlassen zu dürfen, und in lit. d der Schutz davor, dass Menschen mit Behinderungen „willkürlich oder aufgrund von Behinderung das Recht entzogen wird, in ihr eigenes Land einzureisen“. Damit nimmt Art. 18 UNO-BRK die Garantien von Art. 12 Abs. 2 und 4 UNO-Pakt II auf. Der Staat ist verpflichtet sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen diese Rechte tatsächlich in gleicher Weise und in gleichem Masse ausüben können wie Menschen ohne Behinderungen.

Der BRK-Ausschuss hatte in einem Fall gegen Australien zu beurteilen, ob die Voraussetzungen für die Erlangung einer Einreisebewilligung, welche an den Gesundheitszustand der betreffenden Person knüpfen, mit Art. 18 UNO-BRK vereinbar seien. Die innerstaatliche Regelung sieht vor, dass Antragsteller gesund sein müssen und voraussichtlich keine bedeutenden Gesundheitskosten für die Allgemeinheit verursachen werden.

Die irische Beschwerdeführerin leidet an Multipler Sklerose, welche jedoch mittels entsprechender Medikation symptomlos verläuft. Als sie eine neue Arbeitsstelle in Australien antreten sollte, wurde die Einreise aufgrund ihrer Krankheit und der damit verbundenen Medikamentenkosten verweigert. Der BRK-Ausschuss

¹⁴⁹⁰ Art. 18 Abs. 2 UNO-BRK übernimmt die Garantie von Art. 7 UNO-KRK und konkretisiert sie für Kinder mit Behinderungen.

¹⁴⁹¹ Art. 18 UNO-BRK identifiziert diejenigen Umstände, in denen Menschen mit Behinderungen in besonderer Weise der Gefahr einer Diskriminierung ausgesetzt sind, CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 18, S. 344.

*erkennt darin einen Fall indirekter Diskriminierung, weil die Einreisebestimmung, welche auf den Gesundheitszustand abstellt, faktisch Menschen mit Behinderungen von der Einreise ausschliesst. Die australischen Behörden hätten sich auf die Kostenfrage fokussiert und unterlassen, die persönlichen und beruflichen Umstände der Beschwerdeführerin zu berücksichtigen*¹⁴⁹².

Damit diese Rechte wirksam ausgeübt werden können, sind u.U. gewisse positive Massnahmen von Seiten des Staates erforderlich¹⁴⁹³. So trifft die Vertragsstaaten die Pflicht, die Rechtsordnung entsprechend zu gestalten und angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen vorzusehen, etwa durch Anpassungen des Migrationsverfahrens¹⁴⁹⁴.

Für die Kantone von besonderer Bedeutung ist der Gehalt von Art. 18 Abs. 1 UNO-BRK über die *innerstaatliche Niederlassung*. Er nimmt primär Art. 24 BV auf, ist aber nicht wie dieser in seinem persönlichen Geltungsbereich auf Schweizer Bürgerinnen und Bürger beschränkt¹⁴⁹⁵. Die Ansprüche aus diesen Garantien dürfen nicht aufgrund der Behinderung eines Menschen eingeschränkt werden.

Die Garantie der freien innerstaatlichen Niederlassung ist eng verbunden mit dem Anspruch nach Art. 19 UNO-BRK auf unabhängige Lebensführung und Einbezug in die Gemeinschaft¹⁴⁹⁶. Entsprechend verankert Art. 19 lit. a UNO-BRK insbesondere das Recht von Menschen mit Behinderungen, „gleichberechtigt die Möglichkeit (zu) haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen“. Diese spezifische Garantie dürfte mit dem Anspruch auf freie Wahl des Aufenthaltsorts im Chapeau von Art. 18 Abs. 1 UNO-BRK wohl übereinstimmen.

¹⁴⁹² CRPD Grainne Sherlock v. Australia, Communication No. 20/2014, UN Doc CRPD/C/24/D/20/2014 (2021), Rz. 8.4-8.8.

¹⁴⁹³ KREUTZ, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 195, Rz. 1.

¹⁴⁹⁴ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 18, S. 344; CRPD Grainne Sherlock v. Australia, Communication No. 20/2014, UN Doc CRPD/C/24/D/20/2014 (2021), Rz. 9(b).

¹⁴⁹⁵ Die Schweiz hat einen Vorbehalt gegenüber der Anwendung von Art. 12 UNO-Pakt II auf Ausländerinnen und Ausländer angebracht; gegenüber Art. 18 UNO-BRK hat sie jedoch auf einen analogen Vorbehalt verzichtet.

¹⁴⁹⁶ MUTE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 18, S. 516f.

In der Praxis haben sich zunächst Fragen der erforderlichen Ausgestaltung von IV-Leistungen für eine wirksame Gewährleistung der Niederlassungsfreiheit gestellt.

So hiess das Bundesgericht schon im Jahr 1987 die Beschwerde eines Paraplegikers gut, der auf die Benützung eines Fahrzeugs zur Erreichung seines Arbeitsortes angewiesen war. Das Bundesgericht wägt die Grundrechtsinteressen des Beschwerdeführers auf freie Wahl von Wohnsitz und Arbeitsort mit seiner sozialversicherungsrechtlichen Schadensminderungspflicht ab und hält fest, dass sich die Anforderungen an die Schadensminderungspflicht nicht einseitig auf das öffentliche Interesse an einer „sparsamen und wirtschaftlichen Versicherungspraxis“ stützen dürfen¹⁴⁹⁷, da dies einer faktischen Beschränkung der Niederlassungsfreiheit von Menschen mit Behinderungen gleichkäme.

Im interkantonalen Kontext ergeben sich Reibungen der Schweizer Praxis mit Art. 18 UNO-BRK insbesondere für jene Menschen mit Behinderungen, die in einer Einrichtung leben. Auch ihnen kommt das Recht auf Freizügigkeit und auf freie Wahl des Aufenthaltsortes zu. Dies umfasst insbesondere auch den Anspruch, ihren Aufenthalt in einen anderen Kanton verlegen zu können. Das heute geltende interkantonale Recht und die Praxis des Bundesgerichts schränken diesen Anspruch jedoch erheblich ein.

Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13. Dezember 2002 verfolgt das Ziel, „die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen“ (Art. 1 Abs. 1 IVSE). Die Vereinbarung verankert jedoch keinen Individualanspruch auf den Wechsel in eine Einrichtung eines anderen Kantons¹⁴⁹⁸; dieser folgt unmittelbar aus Art. 24 BV und Art. 18 UNO-BRK.

In der Praxis bestehen aus Gründen der Kosten und der Logistik zahlreiche Einschränkungen der Möglichkeit von Menschen mit Behinderungen, ihren Aufenthalt in aus-

¹⁴⁹⁷ BGE 113 V 22 E4d S. 32.

¹⁴⁹⁸ BGer Urteil 8C_390/2019 E5.1.

serkantonalen Einrichtungen zu verlegen¹⁴⁹⁹. Zudem misst das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung den finanziellen Interessen eines Kantons eine hohe Bedeutung zu.

So lehnte das Gericht die Beschwerde eines 62jährigen Mannes ab, der aufgrund seiner intellektuellen und psychosozialen Behinderung seit seinem 18. Altersjahr eine IV-Rente bezog und seit seinem 44. Lebensjahr in einer Einrichtung in Porrentruy wohnte. Er wollte in eine Einrichtung am Wohnort seiner als Beiständin amtierenden Schwester im Kanton Genf ziehen. Die Kosten für den Aufenthalt in der Einrichtung in Porrentruy betragen rund Fr. 100'000.- pro Jahr, jene im Kanton Genf rund Fr. 200'000.-. Das Gericht versteht die Bestimmung von Art. 7 Abs. 2 IFEG als genügende gesetzliche Grundlage, welche die finanzielle Unterstützung des Kantons für den ausserkantonalen Aufenthalt in einer Einrichtung auf jene Fälle beschränkt, in denen keine adäquate innerkantonale Institution zur Verfügung steht¹⁵⁰⁰. Diese Einschränkung erweise sich im vorliegenden Fall als verhältnismässig, da der Kontakt mit seiner Schwester auch bei einem Verbleib in Porrentruy möglich sei, er sich bei einem Umzug in einem ungewohnten neuen Umfeld einleben müsste und die Mehrkosten dem Kanton Jura nicht zumutbar wären.

Hier ist nicht der Ort, diesen Entscheid einer eingehenden Würdigung zu unterziehen; eine kurze Bemerkung muss genügen: Das Bundesgericht berücksichtigt u.E. zu wenig, dass die Verlegung des Aufenthalts dem Willen des Beschwerdeführers entsprach, ein Umstand, der im Zentrum der Schutzrichtung von Art. 18 und 19 UNO-BRK steht¹⁵⁰¹.

Die hier angesprochenen Rechtsgrundlagen des IFEG und der IVSE wären vor dem Hintergrund von Art. 18 und 19 UNO-BRK kritisch zu überprüfen. Dabei wäre ein gewisser

¹⁴⁹⁹ Initialstaatenbericht, Rz. 88 und zu den kostenbedingten Einschränkungen Schattenbericht, S. 80; Bestandesaufnahme Wohnangebot, S. IV.

¹⁵⁰⁰ BGer Urteil 8C_390/2019 E6.4.2.

¹⁵⁰¹ Siehe die Kritik des BRK-Ausschusses am mangelnden Verständnis und an der ungenügenden Anwendung der Grundsätze und Prinzipien der UNO-BRK in Verfahren vor Schweizer Behörden und Gerichten. Der Ausschuss empfiehlt Schulungen des Justiz- und Verwaltungspersonals über die Konvention, das menschenrechtliche Verständnis von Behinderung und dessen konkrete Anwendung, Concluding Observations Switzerland, Rz. 27 (b) und 28 (c).

Perspektivenwechsel unabdingbar: Im Zentrum wären die betroffenen Menschen und ihre grundrechtlichen Garantien zu stellen. Vor diesem Hintergrund wäre zu fragen, auf welche Weise diese Garantien im Rahmen der Verhältnismässigkeit verwirklicht werden können.

ii. **Bürgerrecht**

Art. 18 Abs. 1 lit. a UNO-BRK garantiert Menschen mit Behinderungen das gleiche Recht wie Menschen ohne Behinderungen, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben oder sie zu wechseln; zudem darf ihnen die Staatsangehörigkeit nicht willkürlich oder aufgrund ihrer Behinderung entzogen werden¹⁵⁰². Diese Bestimmung knüpft an Art. 9 CEDAW an, der Frauen diesbezüglich die gleichen Rechte wie Männern gewährleistet. Diese Bestimmungen schützen vor Diskriminierung beim Erwerb der Staatsbürgerschaft, vermitteln aber keinen selbständigen Anspruch auf Einbürgerung¹⁵⁰³.

Das Bürgerrechtsgesetz des Bundes (BüG) verlangt ausdrücklich, dass bei der Beurteilung der Integration beim Erwerb des Schweizer Bürgerrechts die Situation von Menschen mit Behinderungen angemessen zu berücksichtigen ist (Art. 12 Abs. 2 BüG). Dies gilt insbesondere bei der Beurteilung der für eine Einbürgerung erforderlichen Sprachkenntnisse (Art. 12 Abs. 1 lit. c BüG) oder der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder bei der Bildung (Art. 12 Abs. 1 lit. d BüG), da Personen mit einer Behinderung diese Einbürgerungsvoraussetzungen unter Umständen von vornherein nicht erfüllen können¹⁵⁰⁴.

Das BüG legt die Minimalanforderungen an eine Einbürgerung fest. Die Kantone dürfen darüber hinaus weitere Integrationskriterien festlegen (Art. 12 Abs. 3 BüG), wie etwa Sprachkenntnisse mindestens einer Amtssprache des Kantons, die lokale Integration in Kanton oder Gemeinde oder die Fähigkeit zur wirtschaftlichen Selbsterhaltung.

¹⁵⁰² Dazu MUTE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 18, S. 521.

¹⁵⁰³ Der EGMR anerkennt im Rahmen von Art. 8 EMRK, dass die Ablehnung eines Gesuchs um Einbürgerung die Garantie des Privatlebens betreffen kann (EGMR *Genovese v. Malta*, 53124/09 [2011]) und die Staatsangehörigkeit ein Aspekt der Identität eines Menschen ist (EGMR *Mensson v. France*, 65192/11 [2014]), bleibt aber sehr zurückhaltend in der Annahme einer Verletzung von Art. 8 EMRK.

¹⁵⁰⁴ Siehe dazu FANNY DE WECK, in: Spescha/Zünd/Bolzli/Hruschka/de Weck (Hrsg.), *Kommentar Migrationsrecht*, 5. Aufl. 2019, Art. 12 BüG, Rz. 21f.

Auch solche Anforderungen können jedoch Menschen mit Behinderungen mittelbar diskriminieren¹⁵⁰⁵ und sind daher unter Berücksichtigung der besonderen Situation von Menschen mit Behinderungen BRK-konform auszugestalten¹⁵⁰⁶. Verhältnismässigkeitsprinzip, Rechtsgleichheit und Diskriminierungs- und Willkürverbot gebieten dabei stets, dass auf die gesamten massgeblichen Umstände des Einzelfalls und den konkreten Schutzbedürfnissen angemessen Rechnung getragen und eine Gesamtbeurteilung vorgenommen wird¹⁵⁰⁷.

Das Bundesgericht hiess die Beschwerde einer Frau mit Behinderung gut, der wegen ihrer Abhängigkeit von der Sozialhilfe die Einbürgerung verweigert wurde. Das Gericht hält fest, dass das Kriterium der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit in spezifischer Weise Menschen mit Behinderungen wegen eines „nicht selbstverschuldeten und nicht aufgebaren Merkmals“ gegenüber Bewerbern ohne Behinderung in besonderer Weise benachteilige und rechtsungleich behandle; darin liege eine indirekte Diskriminierung¹⁵⁰⁸. Das Gericht führt im Rahmen der Güterabwägung aus, dass im vorliegenden Fall dem rein finanziellen öffentlichen Interesse der Gemeinde ein geringes Gewicht zukomme und die Interessen der Beschwerdeführerin überwögen¹⁵⁰⁹.

In einem weiteren Urteil befasste sich das Bundesgericht mit der Einbürgerung einer jungen Frau mit einer intellektuellen Behinderung, welche unter umfassender Beistandschaft stand. Ihr wurde wegen „mangelnden Einbürgerungswillens“ die Einbürgerung verweigert. Obwohl die junge Frau die Tragweite einer Einbürgerung tatsächlich nicht vollumfänglich erfassen könne, sei auf den mutmasslichen Willen der betroffenen Person abzustellen, welcher im konkreten Falle vorliege¹⁵¹⁰. Das Bundesgericht hält fest, dass die Verweigerung der Einbürgerung allein aufgrund der fehlenden Urteilsfähigkeit eine ganze Untergruppe von Menschen

¹⁵⁰⁵ DE WECK (Fn. 1504), Rz. 25; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 457.

¹⁵⁰⁶ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 18, S. 346f.

¹⁵⁰⁷ BGE 139 I 169 E7.2.4 S. 175.

¹⁵⁰⁸ BGE 135 I 49 E6.1 S. 59.

¹⁵⁰⁹ BGE 135 I 49 E6.3 S. 61f.

¹⁵¹⁰ BGE 139 I 169 E7.3.2 S. 177.

mit Behinderungen von der Erteilung des Bürgerrechts ausschliesse und damit eine indirekte Diskriminierung darstelle¹⁵¹¹. Das Gericht weist zudem darauf hin, dass das BüG die Einbürgerung von urteilsunfähigen Unmündigen ausdrücklich vorsehe; bei Menschen mit Behinderungen die Urteilsfähigkeit als zwingende Voraussetzung zu verlangen, sei deshalb nicht gesetzeskonform.

Auch gewisse Kantone sehen ausdrücklich vor, dass bei der Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen der besonderen Situation von Menschen mit Behinderungen Rechnung getragen werden muss, insbesondere bei der Beurteilung der Integration und wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit.

Der Kanton Zürich hält in seiner Bürgerrechtsverordnung fest, dass die Situation von Personen, welche die Integrationskriterien aufgrund einer Behinderung, einer Krankheit oder anderer gewichtiger persönlicher Umstände nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, angemessen zu berücksichtigen ist¹⁵¹².

Das Bürgerrechtsgesetz des Kantons Bern sieht vor, dass der Situation von Menschen, welche die Voraussetzungen zur Einbürgerung wegen einer Behinderung oder andauernden Krankheit oder aus anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, in klar begründeten Fällen angemessen Rechnung zu tragen ist¹⁵¹³.

Auch der Kanton Freiburg sieht in seinem Reglement über das freiburgische Bürgerrecht Ausnahmen von den Einbürgerungsvoraussetzungen aufgrund von persönlichen Verhältnissen vor, namentlich wenn eine körperliche, geistige oder psychische Behinderung oder eine schwere oder lang andauernde Krankheit vorliegen¹⁵¹⁴.

¹⁵¹¹ BGE 139 I 169 E7.3.1 S. 176f.

¹⁵¹² § 18 Abs. 1 Kantonale Bürgerrechtsverordnung (KBüV).

¹⁵¹³ Art. 12 Abs. 2 Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (Kantonales Bürgerrechtsgesetz, KBüG).

¹⁵¹⁴ Art. 5 Reglement über das freiburgische Bürgerrecht (BRR).

b. Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben

i. Übersicht

Bereits aufgrund von Art. 8 Abs. 2 BV dürfen Menschen mit Behinderungen bei der Wahrnehmung ihrer politischen Rechte nicht diskriminiert werden. Art. 29 UNO-BRK legt mit erheblicher Detailtreue fest, welche Verpflichtungen den Staaten im Hinblick auf eine wirksame Garantie der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben zukommen. In ihrem Kern soll diese Bestimmung verhindern, dass Menschen aufgrund ihrer Behinderung gegenüber anderen Menschen bei der Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben eingeschränkt werden¹⁵¹⁵.

Die Untervertretung von Menschen mit Behinderungen im politischen und öffentlichen Leben in der Schweiz besorgt den BRK-Ausschuss. Auch weist er kritisch auf Fälle von Menschen mit Behinderungen hin, denen Sozialversicherungsleistungen aufgrund ihrer politischen Betätigung entzogen wurden. Er empfiehlt deshalb Bund und Kantone, durch entsprechende Massnahmen sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilnehmen können, indem namentlich gewährleistet wird, dass alle Menschen mit Behinderungen, auch diejenigen in Institutionen, Zugang zu Wahlen und Abstimmungen haben und jene Unterstützung erhalten, die für ihre politische Betätigung erforderlich ist. Zudem sind Mechanismen einzurichten, um eine Kürzung oder Aufhebung von Sozialversicherungsleistungen aufgrund einer politischen Betätigung von Menschen mit Behinderungen zu verhindern¹⁵¹⁶.

¹⁵¹⁵ DU PLESSIS/NJAU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 29, S. 845. Siehe zu den Hindernissen von Menschen mit Behinderungen in der Politik, u.a. aufgrund politischer Strukturen, negativer Einstellungen, mangelnder finanzieller Ressourcen und Unterstützung oder mangelnder Zugänglichkeit, sowie zu möglichen Massnahmen zur Behebung dieser Hindernisse das Forschungsprojekt „Disabled in Politics“, welches den Zugang von Menschen mit Behinderungen zum politischen System in der Schweiz untersucht, mit Fokus auf die Ausübung der passiven politischen Rechte; Informationen, Forschungsbericht und ausführlicher Massnahmenkatalog abrufbar unter: <https://behindertenpolitik.ch/disabled-in-politics/>.

¹⁵¹⁶ Concluding Observations Switzerland, Rz. 55 (b) und (c), 56 (b) und (c).

Die Konvention verankert die Pflicht des Staates, durch positive, wo nötig auch gesetzgeberische Massnahmen die Ausübung der politischen Rechte auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen und alle Barrieren zu beseitigen, welche die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen am politischen Leben beeinträchtigen¹⁵¹⁷. Dies umfasst gemäss Art. 29 lit. a Ziff. i-iii UNO-BRK im Einzelnen:

- Bereitstellung geeigneter, zugänglicher und verständlicher Wahlverfahren, -einrichtungen und -unterlagen;
- Sicherstellung der geheimen Stimmabgabe und Verhinderung von Einschüchterung oder Beeinflussung;
- Sicherstellung des aktiven und passiven Wahlrechts auf allen Ebenen des Staates, soweit erforderlich unter Nutzung von unterstützenden Technologien;
- Garantie der freien Willensäusserung und Zulassung der unterstützten Entscheidungsfindung.

Art. 29 lit. b UNO-BRK verpflichtet die Staaten zudem, „aktiv ein Umfeld zu fördern, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können“ sowie ihre „Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten“ zu begünstigen. Darunter fällt beispielsweise die Mitarbeit in politischen Parteien, Organisationen von Menschen mit Behinderungen oder anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Diese Bestimmung geht über die Garantie der politischen Rechte hinaus und sichert die Möglichkeit der Teilnahme von Menschen mit Behinderungen in allen sozialen, gesellschaftlichen und politischen Belangen¹⁵¹⁸. Es sind die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen und die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen¹⁵¹⁹, damit Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt politisch und gesellschaftlich aktiv sein können¹⁵²⁰.

¹⁵¹⁷ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 29, S. 529 ; DU PLESSIS/NJAU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 29, S. 850.

¹⁵¹⁸ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 29, S. 526, 535f.; DU PLESSIS/NJAU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 29, S. 861.

¹⁵¹⁹ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 29, S. 537.

¹⁵²⁰ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 43; DU PLESSIS/NJAU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 29, S. 861f.

Die Konvention überlässt die Wahl der konkreten Massnahmen den Vertragsstaaten. In Betracht kommen etwa Massnahmen zur Bewusstseinsbildung, aber auch finanzielle Leistungen oder steuerliche Entlastungen für Organisationen und Parteien, damit diese eine barrierefreie Mitarbeit von Menschen mit Behinderungen ermöglichen oder erleichtern¹⁵²¹.

Der Kanton Genf macht als erster Schweizer Kanton seit Anfang 2020 die Parlamentsdebatten im Grossen Rat für gehörlose und hörbehinderte Einwohnerinnen und Einwohner in Gebärdensprache und mit Untertitelung zugänglich¹⁵²².

ii. Stimm- und Wahlrecht

Nach Art. 136 Abs. 1 BV stehen die politischen Rechten jenen Schweizerinnen und Schweizern, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, nicht zu, die „wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind“. Art. 2 BPR konkretisiert dies dahingehend, dass die politischen Rechte jenen Personen nicht zukommen, „die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden“.

Diese Bestimmungen gelten für die politischen Rechte auf Bundesebene. Die Kantone übernehmen sie jedoch grösstenteils, zum Teil in ihren Verfassungen, teils auf Gesetzesstufe¹⁵²³.

Diese Bestimmungen stehen im Widerspruch zu Art. 29 UNO-BRK. Dieser lässt seinem Wortlaut nach keinerlei Einschränkungen der politischen Rechte aufgrund einer

¹⁵²¹ Zur Stärkung der Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen, sich am politischen und öffentlichen Leben zu beteiligen siehe CRPD, General Comment No. 7, Rz. 58-60; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 306f., Rz. 15 und 17.

¹⁵²² Livestream abrufbar unter: <http://ge.ch/grandconseil/sessions/live-subtitle/>.

¹⁵²³ Ausnahmen sind der Kanton Waadt (Art. 74 Abs. 2 KV VD und Art. 3 Loi sur l'exercice des droits politiques [LEDP VD]), welcher ein formalisiertes Verfahren zum Beweis der Urteilsfähigkeit in politischen Dingen und damit zur Wiedererlangung der politischen Rechte kennt, sowie der Kanton Genf, welcher seit dem Jahr 2020 keine Möglichkeit des Entzugs des Stimm- und Wahlrechts auf kantonaler Ebene mehr kennt (siehe dazu sogleich).

Behinderung zu¹⁵²⁴. Der BRK-Ausschuss hält entsprechend fest, dass es keine Rechtfertigung für einen Ausschluss von den politischen Rechten geben kann, unabhängig von der Fähigkeit des Betroffenen, einen Entscheid treffen zu können¹⁵²⁵.

Der BRK-Ausschuss beurteilt in einer Individualbeschwerde gegen Ungarn den automatischen Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht für Menschen mit intellektuellen Behinderungen als Diskriminierung im Sinne von Art. 29 i.V.m. Art. 12 der Konvention¹⁵²⁶. Er hält fest, dass auch ein Ausschluss nach einer Einzelfallprüfung mit der Konvention nicht vereinbar sei¹⁵²⁷.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) lässt dagegen in seiner Praxis zu Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK¹⁵²⁸ Einschränkungen der politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen zu:

Das Gericht erachtet eine dänische Regelung als zulässig, die jene Menschen von den politischen Rechten ausschliesst, welche aufgrund ihrer intellektuellen Behinderung ihre persönlichen Angelegenheiten nicht selbständig besorgen können und deren Vermögenswerte gegen Dritte geschützt werden müssen. Entscheidend ist für das Gericht, dass sich der Gesetzgeber eingehend mit der Materie beschäftigt hatte, im Einzelfall eine umfassende gerichtliche Überprüfung stattfinden kann und dass letztlich nur eine kleine Gruppe von Menschen von den Massnahmen betroffen ist¹⁵²⁹. Der Gerichtshof weist zwar auf die Praxis des

¹⁵²⁴ DU PLESSIS/NJAU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 29, S. 845, 848, 859.

¹⁵²⁵ „This means that a person’s decision-making ability cannot be a justification for any exclusion of persons with disabilities from exercising their political rights“, CRPD, General Comment No. 1, Rz. 48.

¹⁵²⁶ CRPD Zolt Bujdosó et. al. v. Hungary, Communication No. 4/2011, UN Doc CRPD/C/10/D/4/2011 (2013), Rz. 9.4. Inzwischen hat Ungarn seine Gesetzgebung revidiert und den grundrechtlichen Anforderungen angepasst.

¹⁵²⁷ „Therefore, an exclusion of the right to vote on the basis of a perceived or actual psychosocial or intellectual disability, including a restriction pursuant to an individualized assessment, constitutes discrimination on the basis of disability“, CRPD Zolt Bujdosó et. al. v. Hungary, Communication No. 4/2011, UN Doc CRPD/C/10/D/4/2011 (2013), Rz. 9.4.

¹⁵²⁸ Die Schweiz hat das 1. Zusatzprotokoll zur EMRK nicht ratifiziert.

¹⁵²⁹ EGMR Strøbye and Rosenlind v. Denmark, 25802/18 (2021), Rz. 98ff.

BRK-Ausschusses hin¹⁵³⁰, setzt sich jedoch nicht näher damit und mit Art. 29 UNO-BRK auseinander.

In einem ungarischen Fall stellte der EGMR demgegenüber eine Verletzung von Art. 3 des 1. ZP/EMRK fest. Das ungarische Recht schloss alle Menschen unter einer Beistandschaft von den politischen Rechten aus, unabhängig von ihren tatsächlichen Fähigkeiten, einen Willen bilden zu können¹⁵³¹.

Die Praxis des BRK-Ausschusses zu Art. 29 UNO-BRK folgt konsequent aus der Garantie der gleichen Anerkennung vor dem Recht nach Art. 12 UNO-BRK. Danach kommt allen Menschen mit Behinderungen die gleiche Rechts- und Handlungsfähigkeit zu wie Menschen ohne Behinderungen. Um die Handlungsfähigkeit zu gewährleisten, sind vom Staat die erforderlichen Unterstützungsmassnahmen zu treffen (Art. 12 Abs. 3 UNO-BRK)¹⁵³². Eine stellvertretende Entscheidbefugnis wegen einer psychosozialen oder intellektuellen Behinderung ist mit dieser Bestimmung nicht vereinbar. Diese Garantie der Gleichbehandlung in der Ausübung des eigenen Willens wird im Rahmen von Art. 29 UNO-BRK für die politischen Rechte konkretisiert.

Die UNO-BRK lässt deshalb keinen Ausschluss von den politischen Rechten von Menschen mit Behinderungen zu; dies gilt insbesondere auch für Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen. Die Regelung von Art. 136 BV und Art. 2 BPR und ihre kantonalen Äquivalente stehen entsprechend im Widerspruch zu Art. 29 UNO-BRK¹⁵³³. Aufgrund der Rechtsentwicklungen des letzten Jahrzehnts, wie sie in der

¹⁵³⁰ Siehe Rz. 112 des Entscheids.

¹⁵³¹ EGMR *Alajos Kiss v. Hungary*, 38832/06 (2010), Rz. 42-44. Zur Kritik an der vom EGMR eröffneten Möglichkeit der Einzelfallprüfung *Du Plessis/NJAU*, in: *Bantekas/Stein/Anastasiou*, UN Convention, Art. 29, S. 848.

¹⁵³² Entsprechend rügt der BRK-Ausschuss die Ausrichtung des Schweizer Rechts auf Vertretungshandlungen, welche die Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen beschränkt, und empfiehlt eine Revision der entsprechenden Bestimmungen und die Festlegung von Rahmenbedingungen zur unterstützten Entscheidungsfindung, unter Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen, *Concluding Observations Switzerland*, Rz. 25-26; 28 (d).

¹⁵³³ Siehe dazu die Kritik und den Vorschlag für eine BRK-konforme Neuregelung von Art. 136 Abs. 1 BV von *Thierry Tanquerel*, Art. 136 al. 1 – *Droits politiques*, in: *Weerts/Rossat-Favre/Guy-Ecaibert/Benoit/Flückiger* (Hrsg.), *Révision imaginaire de la Constitution fédérale : mélanges en hommage au prof. Luzius Mader*, Basel 2018, S. 244-247.

Praxis der UNO-Organe und der wissenschaftlichen Literatur zum Ausdruck kommen, erscheint heute auch eine Einzelfallprüfung der Urteilsfähigkeit zur Aberkennung der politischen Rechte nicht mehr in Übereinstimmung mit der UNO-BRK¹⁵³⁴. Um den Anforderungen der UNO-BRK zu genügen, ist die Möglichkeit des Entzugs der politischen Rechte aufgrund einer Behinderung aufzuheben. Dies gilt sowohl für das Bundes- wie das kantonale und kommunale Recht.

Auch der BRK-Ausschuss zeigt sich besorgt, dass das Schweizer Recht einen Ausschluss von den politischen Rechten unter bestimmten Voraussetzungen sowohl auf Bundes- als auch kantonaler Ebene zulässt und empfiehlt der Schweiz, die entsprechenden Regelungen aufzuheben¹⁵³⁵.

Der Kanton Genf hat als erster Kanton seine Kantonsverfassung den Anforderungen der UNO-BRK angepasst und den Entzug der politischen Rechte für Menschen unter umfassender Beistandschaft, die von einer vorsorgebeauftragten Person vertreten werden, aufgehoben¹⁵³⁶. Die frühere Rechtslage im Kanton Genf sah vor, dass die politischen Rechte bei dauernder Urteilsunfähigkeit nur durch Entscheid einer richterlichen Behörde entzogen werden konnten¹⁵³⁷.

¹⁵³⁴ Die entsprechenden Ausführungen der Autorinnen und Autoren in SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 516f., erscheinen heute als überholt.

¹⁵³⁵ Concluding Observations Switzerland, Rz. 55 (a) und 56 (a).

¹⁵³⁶ Art. 48 Abs. 4 KV GE, in der Volksabstimmung vom 27. November 2020 aufgehoben, siehe das offizielle Resultat der Volksabstimmung, <https://www.ge.ch/votations/20201129/cantonal/1/>, sowie der im Vorfeld ergangene Entscheid des Grossen Rates, <http://ge.ch/grandconseil/data/odj/020210/L12211.pdf>.

¹⁵³⁷ Verschiedene weitere Kantone kennen spezifische Verfahren zum Entzug und zur Wiedererlangung der politischen Rechte, siehe SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 518.

In den Kantonen Basel-Stadt¹⁵³⁸, Waadt¹⁵³⁹ und Neuchâtel¹⁵⁴⁰ sind Vorstösse hängig, die darauf abzielen, Menschen unter umfassender Beistandschaft die politischen Rechte auf kantonaler Ebene zu gewährleisten. Entsprechende Vorstösse sind im Wallis¹⁵⁴¹ und in Freiburg¹⁵⁴² in den kantonalen Parlamenten gescheitert.

Auf Bundesebene wurde im Frühjahr 2021 ein Postulat eingereicht, mit dem die Möglichkeiten einer Änderung von Art. 136 BV abgeklärt werden sollen¹⁵⁴³.

iii. Angemessene Vorkehren

Art. 29 lit. a UNO-BRK verlangt, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt und geheim ihren freien Willen äussern können. Voraussetzung dafür ist, dass sie ihre politischen Rechte auch tatsächlich ausüben können und geeignete und zugängliche Verfahren zur Ausübung der politischen Rechte bestehen. Menschen mit Behinderungen sehen sich bei der politischen Teilnahme mit verschiedenen Barrieren konfrontiert, einerseits bereits bei der politischen Meinungsbildung, andererseits bei der Stimmabga-

¹⁵³⁸ Motion 21.5475 Oliver Thommen und Consorten betreffend politische Rechte für Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung, abrufbar unter: <https://grosserrat.bs.ch/ratsbetrieb/geschaefte/200111122>.

¹⁵³⁹ Motion 19_MOT_117 Hadrien Buclin et consorts – Mettre un terme aux discriminations en matière de droits politiques contre les personnes atteintes de troubles psychiques ou de déficience mentale, abrufbar unter: https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2017-2022/19_MOT_117_depot.pdf, sowie der Bericht der zuständigen Kommission des Grossen Rats, abrufbar unter https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2017-2022/19_MOT_117_RC.pdf.

¹⁵⁴⁰ Motion 20.207 – Rétablir les droits politiques cantonaux et communaux des personnes sous curatelle de portée générale et sous mandat pour cause d'inaptitude, abrufbar unter: <https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Motions/2020/20207.pdf>.

¹⁵⁴¹ Motion 2020.09.273, Wiederherstellung der politischen Rechte für Personen unter umfassender Beistandschaft, abrufbar unter: <https://parlement.vs.ch/app/de/search/document/151194>, am 10. November 2020 vom Grossen Rat des Kantons abgelehnt.

¹⁵⁴² Motion 2020-GC-13, Rétablissement des droits politiques pour les personnes sous curatelle de portée générale, abrufbar unter : http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-60d49698d476e/de_RCE_Rtablissement_droits_politiques_Curatelle.pdf, am 16. September 2020 vom Grossen Rat des Kantons abgelehnt.

¹⁵⁴³ Postulat Carobbio 21.3296 vom 18. März 2021, Menschen mit einer geistigen Behinderung sollen umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20213296>.

be¹⁵⁴⁴. Die Konvention verpflichtet den Staat zu angemessenen Vorkehrungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen auf sämtlichen Ebenen der politischen Teilhabe¹⁵⁴⁵. Dies erfordert sowohl bauliche Massnahmen zur Sicherstellung der physischen Zugänglichkeit als auch Anpassungen zur Sicherstellung der Zugänglichkeit der Kommunikation und Information im Zusammenhang mit den politischen Rechten¹⁵⁴⁶. Vorzugsweise sind die politischen Prozesse am Grundsatz des „Universal Design“ auszurichten¹⁵⁴⁷.

Nach Art. 29 lit. a Ziff. i UNO-BRK müssen das Wahlverfahren, die Wahlleinrichtungen und die Wahlmaterialien zugänglich und barrierefrei sein, und der Staat muss zur Verwirklichung dieser Rechte angemessene Vorkehrungen treffen¹⁵⁴⁸. Dies gilt sowohl für den eigentlichen Urnengang als auch die Willens- und Entscheidungsbildung in dessen Vorfeld, wie er von Art. 34 BV spezifisch geschützt wird. Die Begrifflichkeit der UNO-BRK ist hier insbesondere für die politischen Rechte der Schweiz deutlich zu eng. Erfasst werden sämtliche politischen Rechte, unabhängig davon, ob Wahl-, Abstimmungs-, Initiativ- oder Referendumsrechte in Frage stehen.

Soweit die Willens- und Entscheidungsbildung im Vorfeld einer Wahl oder Abstimmung betroffen ist, müssen Wahl- und Abstimmungsinformationen und -unterlagen barrierefrei zugänglich sein. Ziel muss dabei sein, allen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine gleichberechtigte Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zu ermöglichen. Amtliche Informationen zu den politischen Rechten müssen daher grundsätzlich in Formen zur Verfügung gestellt werden, die auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind. Erforderlich sind etwa Materialien in Gebärdensprache, Brailleschrift und Leichter Sprache. Der Bund, verschiedene Kantone und Gemeinden bieten deshalb für blinde, seh- und lesebehinderte Bürgerinnen und Bürger Erläuterungen zu den Abstimmungsunterlagen als Hörzeitschrift und für Gehörlose als Video in Gebärdens-

¹⁵⁴⁴ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 43.

¹⁵⁴⁵ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 29, S. 534; DU PLESSIS/NJAU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 29, S. 851, 853.

¹⁵⁴⁶ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 29, S. 534.

¹⁵⁴⁷ DU PLESSIS/NJAU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 29, S. 853.

¹⁵⁴⁸ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 29, S. 534; DU PLESSIS/NJAU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 29, S. 853.

sprache an¹⁵⁴⁹. Zahlreiche Kantone und Gemeinden stellen diese Möglichkeit jedoch nicht zur Verfügung.

iv. Freie und geheime Willensäußerung

Art. 29 lit a. ii und iii UNO-BRK tragen der Tatsache Rechnung, dass Menschen mit Behinderungen in ihrer freien und geheimen Willensäußerung durch Manipulationen besonders gefährdet sein können und verpflichten die Staaten zu sichernden Massnahmen¹⁵⁵⁰. Zur Gewährleistung der geheimen und freien Willensäußerung sind Menschen mit Behinderungen so weit als möglich in die Lage zu versetzen, ihre Stimme ohne Hilfe Dritter abgeben zu können. Falls eine autonome Stimmabgabe nicht möglich ist, ist im Sinne von Art. 12 UNO-BRK eine *unterstützte* Wahl- und Abstimmungsmöglichkeit zu eröffnen. Entsprechend garantiert die Konvention das Recht des Einzelnen, sich im Bedarfsfall auf Wunsch bei der Stimmabgabe durch eine Person seiner Wahl unterstützen zu lassen („supported decision-making“)¹⁵⁵¹. Besonders Menschen mit Behinderungen, die in Institutionen leben, sind vor einer unzulässigen Beeinflussung etwa durch eine Heimleitung zu bewahren. Es wäre deshalb zu erwägen, Angehörige der Leitungsorgane der Institutionen vom Kreis der unterstützenden Personen auszuschliessen.

Nach Art. 6 BPR sorgen die Kantone dafür, „dass auch stimmen kann, wer wegen Invaldität oder aus einem anderen Grund dauernd unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen“. Konkrete Anpassungsmassnahmen sind für schreibunfähige Stimmberechtigte in Form der Stimmabgabe durch Stellvertretung

¹⁵⁴⁹ Der Bundesrat informiert über Volksabstimmungen mittels Videos mit Untertiteln oder in Gebärdensprache, in denen die Vorlagen zu eidgenössischen Volksabstimmungen erklärt werden, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen.html>. Auch die Website www.easyvote.ch erklärt einfach und verständlich, auch mit Videos, die Abstimmungsvorlagen und informiert über eidgenössische Wahlen. Abstimmungsunterlagen als Hör-CD sind für den Bund sowie diverse Kantone und Gemeinden erhältlich, siehe <https://www.sbs.ch/buecher-medien/weitere-medien/abstimmungsshyunterlagen/>.

¹⁵⁵⁰ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 29, S. 534f.

¹⁵⁵¹ DU PLESSIS/NJAU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 29, S. 858 mit Hinweisen auf CRPD, General Comment No. 1, in welchem sich der BRK-Ausschuss mit der Garantie der freien Willensbildung und der Ausübung der Rechte durch Menschen mit Behinderungen nach Art. 12 UNO-BRK befasst und dazu entsprechende Richtlinien aufstellt, welche sich auch auf die Ausübung der politischen Rechte übertragen lassen.

(Art. 5 Abs. 6 BPR) sowie der stellvertretenden Eintragung auf Unterschriftensammlungen für Referenden und Volksinitiativen (Art. 61 Abs. 1bis BPR, Art. 70 BPR) vorgesehen.

Art. 5 Abs. 6 BPR regelt, dass die Stimme durch Drittpersonen zur Urne gebracht werden kann, soweit das kantonale Recht dies für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen zulässt. Schreibunfähige Stimmberechtigte können den Stimm- oder Wahlzettel also durch eine stimmberechtigte Person ihrer Wahl nach ihren Anweisungen ausfüllen lassen. Bei einer Stellvertretung zur Ausübung der politischen Rechte entstehen jedoch aus Sicht der Menschen mit Behinderungen verschiedene Probleme: Im Hinblick auf das Stimm- und Wahlgeheimnis sind jene Personen, die einen Menschen mit Behinderungen in der Abgabe seiner Stimme unterstützen, darüber zu Stillschweigen zu verpflichten¹⁵⁵².

v. E-Voting und E-Collecting

Die Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie bieten grosse Chancen für Menschen mit Behinderungen, selbstbestimmt und autonom am politischen Leben teilzunehmen. Insbesondere für Stimmberechtigte mit einer Seh- oder Mobilitätsbehinderung können Anpassungsmassnahmen in Form von „E-Voting“ oder „vote électronique“ (Art. 8a BPR, Art. 27a-27o VPR, insb. Art. 27g betreffend Stimmberechtigte mit einer Behinderung) von erheblicher Bedeutung sein und die Ausübung der politischen Rechte erleichtern. So ist es Menschen mit einer Sehbehinderung möglich, auf einer barrierefrei ausgestalteten Internet-Seite oder App ihre Stimme selbständig abzugeben, während sie für das Ausfüllen der papierenen Stimm- und Wahlzettel regelmässig auf fremde Hilfe angewiesen sind. Menschen mit einer Mobilitätsbehinderung werden vom Weg zum nächsten Briefkasten der Post oder zur Urne entlastet.

Seit mehreren Jahren bieten verschiedene Kantone in Versuchen die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe an¹⁵⁵³.

¹⁵⁵² Siehe etwa § 5 Abs. 1bis des baselstädtischen Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG BS).

¹⁵⁵³ Siehe zum Thema „Politische Inklusion mithilfe eVoting“ Accessibility-Studie, S. 45-48.

Am früheren Ziel von Bund und Kantonen, die elektronische Stimmabgabe flächendeckend einzuführen¹⁵⁵⁴, kann momentan nicht mehr festgehalten werden, da seit Sommer 2019 in der Schweiz kein E-Voting-System mehr zur Verfügung steht. Die Bundeskanzlei und die Kantone haben im Auftrag des Bundesrats einen gemeinsamen Schlussbericht zur Neuausrichtung und Wiederaufnahme der Versuche erarbeitet¹⁵⁵⁵. Die Bundeskanzlei setzt nun die für die Neuausrichtung erforderlichen Massnahmen schrittweise um und hat 2021 eine Vernehmlassung mit notwendigen Anpassungen der Rechtsgrundlagen durchgeführt. Nach der Anpassung der Rechtsgrundlagen und der erfolgreichen unabhängigen Überprüfung der Systeme sollen die Versuche wieder neu aufgenommen werden¹⁵⁵⁶.

Schliesslich fasst Art. 27q VPR die elektronische Unterzeichnung von Initiativen und Referenden ins Auge („E-Collecting“). Der Bundesrat hat jedoch angesichts knapper Ressourcen beschlossen, die entsprechenden Arbeiten vorerst nicht weiterzuführen und die Arbeiten im Bereich der Digitalisierung der politischen Rechte anders priorisiert¹⁵⁵⁷. Der Bundesrat bekräftigt, dass E-Collecting Bestandteil der Strategie des Bundesrates bleibt und nach der Einführung der elektronischen Stimmabgabe bei Abstimmungen und Wahlen als dritte Etappe von Vote électronique vorgesehen ist¹⁵⁵⁸. Auch auf kantonaler Ebene sind Vorstösse zur Einführung von E-Collecting hängig¹⁵⁵⁹.

¹⁵⁵⁴ Der Bundesrat hatte mit Entscheid vom 5. April 2017 die flächendeckende Einführung der elektronischen Stimmabgabe beschlossen und eine Expertengruppe eingesetzt, welche die rechtliche Umsetzung vorbereiten sollte.

¹⁵⁵⁵ Siehe Bundeskanzlei, Neuausrichtung und Wiederaufnahme der Versuche, Schlussbericht des Steuerungsausschusses Vote électronique (SA VE) vom 30. November 2020, abrufbar unter: [https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/pore/Neuausrichtung%20und%20Wiederaufnahme%20der%20Versuche_Schlussbericht%20SA%20VE%2030.11.2020.pdf](https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/pore/Neuausrichtung%20und%20Wiederaufnahme%20der%20Versuche_Schlussbericht%20SA%20VE%2030.11.2020.pdf.download.pdf/Neuausrichtung%20und%20Wiederaufnahme%20der%20Versuche_Schlussbericht%20SA%20VE%2030.11.2020.pdf).

¹⁵⁵⁶ Siehe dazu mit weitergehenden Hinweisen und Materialien <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting.html>.

¹⁵⁵⁷ Entscheid des Bundesrats vom 5. April 2017.

¹⁵⁵⁸ Siehe die Stellungnahme des Bundesrats auf die Motion Nr. 18.3062, Stärkung der Volksrechte. Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20183062>.

¹⁵⁵⁹ Siehe etwa Kanton Zürich, Motion 5/2019, Einführung e-Collecting, elektronische Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten, abruf-

11. KULTUR, ERHOLUNG, FREIZEIT UND SPORT

a. Übersicht

Bauliche, technische, finanzielle, soziale oder mentale Barrieren sowie fehlende Informationen, Sensibilität oder Wissen oder die mangelnde Zugänglichkeit der Inhalte können die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am kulturellen Leben und in ihrer Freizeitgestaltung beeinträchtigen¹⁵⁶⁰. Dadurch wird ihnen der Zugang zu einem wichtigen Gebiet gesellschaftlicher Interaktion erschwert.

Zentrales Anliegen von Art. 30 UNO-BRK ist deshalb der gleichberechtigte, barrierefreie Zugang zu Kultur, Erholung, Freizeit und Sport¹⁵⁶¹. Darüber hinaus zielt Art. 30 UNO-BRK darauf, die Vielfalt in diesen Bereichen durch die volle Ausschöpfung des künstlerischen, intellektuellen und körperlichen Potentials von Menschen mit Behinderungen zu stärken; damit einher soll ein generelles Umdenken von einer defizit-orientierten Betrachtung hin zu einer die Fähigkeiten und Besonderheiten aller anerkennenden Sichtweise gefördert werden¹⁵⁶².

Die Bestimmungen von Art. 30 UNO-BRK konzentrieren sich auf den Zugang zu Kultur, Freizeit, Erholung und Sport sowie die aktive Teilnahme daran und die Mitgestaltung des kulturellen Lebens und der Freizeitgestaltung¹⁵⁶³. Die Vertragsstaaten stellen den Zugang zu kulturellem Material in zugänglichen Formaten sicher, zu Fernsehprogrammen, Theatervorstellungen sowie zu „Orten kultureller Darbietungen und Dienstleistungen“

bar unter: <https://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaefft/?id=7ea3ad7713194104a-4428b8a7cf85264>, im Herbst 2021 vom Kantonsrat angenommen und an den Regierungsrat überwiesen.

Kanton Schaffhausen, Volksmotion Nr. 2020/1, Mehr Demokratie für Schaffhausen – einfach und sicher: Volksbegehren auch elektronisch unterschreiben (E-Collecting), abrufbar unter: <https://sh.ch/CMS/get/file/ef552bd0-025a-40bb-8095-9b984f1af0cb>, durch den Kantonsrat gegen den Willen des Regierungsrats für erheblich erklärt.

¹⁵⁶⁰ Bericht Bundesrat, S. 37.

¹⁵⁶¹ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 44.

¹⁵⁶² BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 864f.

¹⁵⁶³ BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 876.

aber auch zu „Denkmälern und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung“. Sie ermöglichen Menschen mit Behinderungen, gleichberechtigt mit anderen an Kultur, Freizeit und Sport mitzuwirken und anerkennen und fördern die kulturelle Verbundenheit von Menschen mit Behinderungen.

Private Anbieter allgemein zugänglicher kommerzieller und kultureller Dienstleistungen dürfen nach Art. 6 BehiG Menschen mit Behinderungen zwar nicht aufgrund ihrer Behinderung diskriminieren und dürfen ihnen insbesondere nicht wegen ihrer Behinderung den Zutritt verweigern. Es besteht jedoch nach heutiger Rechtslage auf Bundesebene keine generelle gesetzliche Verpflichtung für private Anbieter von Kultur-, Freizeit- und Sportangeboten, diese für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen. Auf kantonaler Ebene verfügen einige Kantone jedoch über weitergehende Regelungen¹⁵⁶⁴. Aufgrund ihrer Gewährleistungspflichten nach Art. 30 UNO-BRK obliegt es den kantonalen oder kommunalen Behörden, die Nutzung des öffentlichen Grundes durch Private für kulturelle oder sportliche Veranstaltungen an die Gewährleistung der Teilhabemöglichkeit von Menschen mit Behinderungen zu knüpfen¹⁵⁶⁵.

b. Kompetenzen

Nach Art. 69 BV sind die Kantone für den Bereich der Kultur zuständig; dem Bund kommt eine Förderkompetenz für Kultur von gesamtschweizerischem Interesse zu. Für den Sport verankert Art. 68 BV eine parallele Kompetenz.

Die Vereinsfreiheit nach Art. 23 BV und in der Folge die zivilrechtlichen Regelungen von Art. 60ff. ZGB schützen u.a. die Vereinstätigkeit in weitgehendem Masse vor staat-

¹⁵⁶⁴ Siehe § 8 Abs. 3 KV BS und Art. 16 Abs. 1 KV GE, welche eine direkte Wirkung unter Privatpersonen verankern: Für Menschen mit Behinderungen sind der Zugang zu Bauten und Anlagen sowie die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, gewährleistet, siehe dazu bereits oben Fn. 1044 mit weiteren Hinweisen. Art. 11 Abs. 4 KV ZH enthält ebenfalls einen individualrechtlichen Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Leistungen für Menschen mit Behinderungen; allerdings richtet sich dieser nur gegen staatliche Stellen, nicht Private, siehe BIAGGINI, in: Kommentar KV ZH, Art. 11, S. 153f., Rz. 41.

¹⁵⁶⁵ Zur Verpflichtung von Privaten und der entsprechenden staatlichen Schutzpflicht BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 922f.

licher Einmischung. Auf private Vereinsaktivitäten im Bereich Erholung, Freizeit und Sport dürfen die Kantone daher kaum direkten Einfluss nehmen. Die Kantone stehen jedoch überall dort in der Verantwortung, wo sie Angebote selber schaffen oder solche finanziell unterstützen. Zudem liegt – wie oben erwähnt – die Regelung der Benutzung des öffentlichen Grundes, auf der allenfalls Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten durchgeführt werden, in ihrem Kompetenzbereich.

Nach Art. 71 BV kann der Bund die Schweizer Filmproduktion und Filmkultur fördern und Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und der Qualität des Angebots machen. Ebenfalls eine Bundeskompetenz ist gemäss Art. 93 Abs. 1 BV die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen, welche der Bund mit dem Erlass des RTVG¹⁵⁶⁶ wahrgenommen hat. Die Anforderungen von Art. 30 Abs. 1 lit. b UNO-BRK sollen durch die Bestimmungen zur Zugänglichkeit von Radio- und Fernsehsendungen im RTVG und in der RTVV umgesetzt werden¹⁵⁶⁷.

c. Kultur

Der Ausdruck der kulturellen Zugehörigkeit und die Teilnahme am kulturellen Leben¹⁵⁶⁸ stellen elementare Aspekte der Persönlichkeitsentfaltung dar¹⁵⁶⁹. Die Teilnahme am kulturellen Leben erleichtert etwa die Inklusion in der Gesellschaft, sie ist ein Mittel

¹⁵⁶⁶ Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG), SR 784.40.

¹⁵⁶⁷ Art. 7 Abs. 3 RTVG beauftragt die Fernsehveranstalter mit nationalem oder sprachregionalem Programmangebot, einen angemessenen Anteil der Sendungen in einer für hör- und sehbehinderte Menschen geeigneten Weise aufzubereiten. Gemäss Art. 7 Abs. 4 RTVG versehen regionale Fernsehveranstalter die Hauptinformationssendungen mit Untertiteln. Im Programmauftrag von Art. 24 RTVG wird schliesslich der Bundesrat in Abs. 3 verpflichtet, die Grundsätze festzulegen, nach denen die Bedürfnisse der Menschen mit Sinnesbehinderungen berücksichtigt werden müssen und insbesondere, in welchem Ausmass Spezialsendungen in Gebärdensprache für gehörlose Menschen angeboten werden müssen. Die Vorgaben für die behindertengerechte Aufbereitung auf den Kanälen der SRG sind in Art. 7 RTVV festgelegt, die Vorgaben für die Aufbereitung durch andere Fernsehveranstalter in Art. 8 RTVV.

¹⁵⁶⁸ Siehe zum Thema Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Kultur das Themendossier Kultur des EBGB aus dem Jahr 2012, abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/broschuere/themendossier_kultur.pdf.download.pdf/themendossier_kultur.pdf.

¹⁵⁶⁹ BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 873.

zum Ausdruck von Ideen, Gedanken, Gefühlen, Werten oder Zweifeln und lässt es zu, vorherrschende Stereotypen zu hinterfragen. Sie mag dazu beitragen, die Anerkennung der Betroffenen in der Gesellschaft zu erhöhen mit der Folge einer Stärkung ihres Selbstwertgefühls¹⁵⁷⁰.

i. Passive Teilnahme am Kulturleben

Art. 30 Abs. 1 UNO-BRK betrifft die passive Teilnahme am Kulturleben. Er verpflichtet die Vertragsstaaten, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen einen diskriminierungsfreien Zugang zum kulturellen Leben zu ermöglichen. Diese Bestimmung verfügt zunächst über eine abwehrrrechtliche Dimension, wonach der Staat diskriminierende Eingriffe in das kulturelle Leben unterlassen muss. Darüber hinaus verankert Art. 30 Abs. 1 UNO-BRK auch eine Gewährleistungspflicht. Diese verlangt positive Massnahmen vom Staat, um bestehende Diskriminierungen abzubauen und zu verhindern¹⁵⁷¹.

In seiner individualrechtlichen Dimension verankert Art. 30 Abs. 1 UNO-BRK das Recht von Menschen mit Behinderungen an der gleichberechtigten Teilnahme am Kulturleben. Dies umfasst auch das Recht auf behinderungsbedingte Anpassungen¹⁵⁷². Dieser Anspruch bezieht sich auf die passive Teilhabe.

Im Rahmen seiner Gewährleistungspflichten ist der Staat verpflichtet, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit Menschen mit Behinderungen nicht von kulturellen Angeboten ausgeschlossen werden. Dies kann insbesondere auch den Erlass der dafür erforderlichen gesetzlichen Grundlagen oder die Gewährung materieller Unterstützung mit umfassen¹⁵⁷³.

¹⁵⁷⁰ BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 874.

¹⁵⁷¹ BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 879.

¹⁵⁷² CRPD, General Comment No. 2, Rz. 31 (b), 32; MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 30, S. 544.

¹⁵⁷³ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 44.

Der Kanton Neuenburg etwa stellt Fördergelder zur Verfügung, um die Kultur für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen. Es werden Projekte unterstützt, welche auf die Entwicklung von Massnahmen oder Werkzeugen abzielen, welche die Sichtbarkeit, die Hörbarkeit und das Verständnis von kulturellen Inhalten für Menschen mit Behinderungen verbessern¹⁵⁷⁴.

Auch der Kanton Genf kennt eine Regelung, wonach der Kanton Massnahmen und Projekte zur Unterstützung und Förderung des Zugangs zur Kultur durchführen kann¹⁵⁷⁵.

Im Vordergrund der Gewährleistungen von Art. 30 Abs. 1 UNO-BRK steht die Zugänglichkeit kultureller Angebote, unabhängig von der im konkreten Fall bestehenden Beeinträchtigung¹⁵⁷⁶. Dabei hebt diese Bestimmung drei Dimensionen der Zugänglichkeit hervor¹⁵⁷⁷, welche unter Umständen auch durch positive Massnahmen zu erfüllen sind:

- Zugang zu kulturellem Material in zugänglichen Formaten;
- Zugang zu visuellen Massenmedien, Theatervorstellungen und anderen kulturellen Aktivitäten in zugänglichen Formaten;

¹⁵⁷⁴ Siehe weitere Informationen zum Projekt unter <https://www.ne.ch/medias/Pages/20200611-culture-inclusive.aspx>.

¹⁵⁷⁵ Art. 17 Règlement d'application de la loi sur la culture (RCulture).

¹⁵⁷⁶ BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 879; MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 30, S. 544.

¹⁵⁷⁷ Die Aufzählung von Art. 30 Abs. 1 BRK ist nicht abschliessend, MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 30, S. 544f.

- Zugang¹⁵⁷⁸ zu Orten kultureller Darbietungen oder Leistungen¹⁵⁷⁹ (wie Theater, Museen¹⁵⁸⁰, Kinos, Bibliotheken, Tourismus) und – so weit wie möglich¹⁵⁸¹ – Denkmäler und Stätten nationaler kultureller Bedeutung.

ii. Aktive Teilnahme am Kulturleben

Art. 30 Abs. 2 UNO-BRK betrifft die aktive Teilnahme am Kulturleben. Die Bestimmung verpflichtet die Vertragsstaaten, sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben, ihr künstlerisches Potenzial zu entfalten und zu nutzen. Gewährleistet wird die Chancengleichheit im kulturellen Leben. Menschen mit Behinderungen soll es ermöglicht werden, gleichberechtigt mit anderen zu erschwinglichen Kosten kulturelle Ausbildungen zu absolvieren und ihre künstlerischen und intellektuellen Werke zu veröffentlichen und bekanntzumachen¹⁵⁸². Zudem soll Kindern und Jugendlichen der Zugang zu kultureller Bildung eröffnet werden, sowohl zur Herausbildung ihrer eigenen Persönlichkeit wie auch der gesellschaftlichen Akzeptanz des kulturellen Wirkens¹⁵⁸³.

Dieser Absatz fordert von den Vertragsstaaten, gesellschaftliche Barrieren abzubauen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind. Dies kann u.a. erfordern, die

¹⁵⁷⁸ Betreffend bauliche Zugänglichkeit sind die allgemeinen Verpflichtungen aus Art. 4 UNO-BRK und die Verpflichtungen zur Zugänglichkeit aus Art. 9 UNO-BRK bei der Umsetzung von Art. 30 UNO-BRK heranzuziehen, BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 910; Schattenbericht, S. 141.

¹⁵⁷⁹ Allenfalls sind Alternativmassnahmen zur Verfügung zu stellen, falls die Zugänglichkeit von Bauten und Anlagen nicht realisierbar ist, wie etwa ein Heimlieferservice bei Unzugänglichkeit einer Bibliothek, siehe BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 883.

¹⁵⁸⁰ Alle bundeseigenen Museen sind barrierefrei zugänglich und bieten Führungen und Materialien für seh- und hörbehinderte Personen an, was als Vorbild für die Kantone und alle anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen in der Schweiz dienen kann.

¹⁵⁸¹ Ausgehend vom Gesamtkonzept der UNO-BRK ist der Begriff „so weit wie möglich“ weit auszulegen, also im Sinne von „möglichst optimal“, TRENK-HINTERBERGER, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 313, Rz. 6.

¹⁵⁸² BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 886.

¹⁵⁸³ BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 887f.

breitere Öffentlichkeit über die kulturelle Vielfalt und die kulturellen Ausdrucksformen von Menschen mit Behinderungen zu informieren und dadurch dazu beizutragen, das Verständnis und den Respekt der Gesellschaft für die kulturellen Beiträge von Menschen mit Behinderungen zu fördern¹⁵⁸⁴.

iii. Schutz der kulturellen und sprachlichen Identität

Die Möglichkeit, sich in einer Sprache ausdrücken zu können, ist von elementarer Bedeutung für die Entfaltung der Persönlichkeit, den Austausch mit anderen Menschen und damit für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben in allen seinen Facetten. Die dabei verwendeten Sprachen können zudem eine stark identitätsprägende Wirkung entfalten und die kulturelle Zugehörigkeit eines Menschen formen¹⁵⁸⁵.

Die Bundesverfassung trägt der elementaren Bedeutung der Sprache durch die Gewährleistung der Sprachenfreiheit in Art. 18 BV als Grundrecht Rechnung. Mit Bezug auf spezifische Fragestellungen von Menschen mit Behinderungen ist dabei von Bedeutung, dass die Sprachenfreiheit auch die Gebärdensprache oder Braille sowie jedes auf Lauten, Zeichen, Symbolen oder Gebärden basierende System zur zwischenmenschlichen Kommunikation mit umfasst¹⁵⁸⁶.

Die Verfassung des Kantons Zürich hält in Art. 12 KV ZH ausdrücklich fest, dass die Sprachenfreiheit auch die Gebärdensprache mit umfasst. Auch Art. 16 Abs. 3 KV GE anerkennt die Gebärdensprache. Gestützt auf diese Bestimmung macht der Kanton Genf als erster Schweizer Kanton seit Anfang 2020 die Parlamentsdebatten im Grossen Rat für gehörlose und hörbehinderte Einwohnerinnen und Einwohner

¹⁵⁸⁴ BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 885.

¹⁵⁸⁵ Vgl. BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 907.

¹⁵⁸⁶ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 18, Rz. 4, S. 248; CARONI/HEFTI, in: BSK BV, Art. 18, Rz. 12, S. 398; KÄGI-DIENER, St. Galler Kommentar, Art. 18, Rz. 18, S. 451; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 293.

in Gebärdensprache und mit Untertitelung zugänglich¹⁵⁸⁷. Eine weitergehende, konkrete Tragweite dieser Bestimmung erscheint aber weitgehend ungeklärt¹⁵⁸⁸.

In weiteren Kantonen¹⁵⁸⁹ und auf Bundesebene¹⁵⁹⁰ sind Bestrebungen zur Anerkennung der Gebärdensprache in Gange.

Der BRK-Ausschuss empfiehlt ausdrücklich die Anerkennung der drei Schweizer Gebärdensprachen als offizielle Sprachen, sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Kantone¹⁵⁹¹.

Art. 30 Abs. 4 UNO-BRK garantiert einen Anspruch von Menschen mit Behinderungen „auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen

¹⁵⁸⁷ Livestream abrufbar unter: <http://ge.ch/grandconseil/sessions/live-subtitle/>.

¹⁵⁸⁸ Der Genfer Regierungsrat führt dementsprechend in einem Bericht zur gesetzlichen Umsetzung der Kantonsverfassung aus: „(...) il conviendra de définir de manière précise les implications concrètes de la reconnaissance de la langue des signes (art. 16, al. 3).“, Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant le programme législatif d'application de la constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, RD 1032, S. 9, abrufbar unter: <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/RD01032.pdf>. Die Assemblée constituante genevoise, welche die KV ausgearbeitet hat, führt aus, dass die Bestimmung von Art. 16 Abs. 3 KV GE eine symbolische und deklaratorische Tragweite habe, Bulletin officiel de l'Assemblée constituante genevoise, Tome IV, S. 1471, abrufbar unter: https://outil.ge.ch/site/constituante/www.ge.ch/constituante/doc/presse/AC_BO_TOME_IV.pdf.

¹⁵⁸⁹ Siehe etwa Kanton Bern, Motion 161-2019 „Für eine amtliche Anerkennung der Gebärdensprache“, Geschäftsnummer 2019.RRGR.197, abrufbar unter: <https://www.gr.be.ch/de/start/geschaeft/geschaeftssuche/geschaeftsdetail.html?guid=e2e7d014aa90492ebc56dabaa4afbddd0>; Kanton Waadt, Initiative 19_INI_017 „Un signe pour les personnes sourdes“, abrufbar unter: https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2017-2022/19_INI_017_obj_et_dev.pdf.

¹⁵⁹⁰ Der Bundesrat hat in Antwort auf die Postulate 19.3668, 19.3670, 19.3672 und 19.3684 „Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen und konkrete praktische Umsetzungsmassnahmen zur vollständigen Teilhabe“ einen Bericht über die verschiedenen Möglichkeiten einer rechtlichen Anerkennung der Gebärdensprachen verfasst und darin eine Auslegeordnung zuhanden des Parlaments vorgenommen, Bericht Bundesrat vom 24. September 2021, Möglichkeiten der rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2019/20193684/Bericht%20BR%20D.pdf>. Der Bundesrat erachtet die Anerkennung der Gebärdensprachen als „keine zwingende Voraussetzung“, um die soziale Teilhabe von hörbehinderten und gehörlosen Menschen weiter zu fördern und zu verbessern und erachtet einen spezifischen Aktionsplan nicht als zielführend.

¹⁵⁹¹ Concluding Observations Switzerland, Rz. 42 (a).

Identität, einschliesslich der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur“. Diese Bestimmung gilt für alle Lebens- und Sachbereiche¹⁵⁹².

*Der BRK-Ausschuss bedauert die ungenügenden Massnahmen zur Anerkennung der spezifischen kulturellen und sprachlichen Identität von Gehörlosen in der Schweiz und empfiehlt, diese in stärkerem Masse anzuerkennen*¹⁵⁹³.

Mit der ausdrücklichen Nennung von „Unterstützung“ macht der Text von Art. 30 Abs. 4 UNO-BRK deutlich, dass dem Staat auch eine Gewährleistungspflicht zukommt, der er mit positiven Massnahmen nachkommen muss. Der Staat soll jene Massnahmen ergreifen, welche es Menschen mit Behinderungen ermöglichen, ihre Persönlichkeit in kultureller und sprachlicher Hinsicht zu entwickeln und zu festigen. Diesbezüglich besteht eine gewisse Analogie zur Pflicht des Bundes nach Art. 70 Abs. 5 BV, Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache zu unterstützen.

Die Schweizer Gebärdensprachen haben bisher keinen expliziten Status als Landes- oder Amtssprachen. Der BRK-Ausschuss empfiehlt den Mitgliedstaaten in seinen abschliessenden Bemerkungen jedoch regelmässig, die Gebärdensprache als offizielle Sprache zu anerkennen¹⁵⁹⁴.

*So empfiehlt der BRK-Ausschuss auch der Schweiz, die drei Schweizer Gebärdensprachen als offizielle Sprachen anzuerkennen, sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Kantone*¹⁵⁹⁵.

¹⁵⁹² BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 908.

¹⁵⁹³ Concluding Observations Switzerland, Rz. 57 und 58 (b).

¹⁵⁹⁴ Siehe etwa CRPD, Concluding observations on the initial report of Albania, UN Doc CRPD/C/ALB/CO/1 (14. Oktober 2019), Rz. 38 (b); Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Ecuador, UN Doc CRPD/C/ECU/CO/2-3 (21. Oktober 2019), Rz. 40 (b); Concluding observations on the initial report of India, UN Doc CRPD/C/IND/CO/1 (29. Oktober 2019), Rz. 45 (a); Concluding observations on the initial report of Iraq, UN Doc CRPD/C/IRQ/CO/1 (23. Oktober 2019), Rz. 40 (a); Concluding observations on the initial report of Kuwait, UN Doc CRPD/C/KWT/CO/1 (18. Oktober 2019), Rz. 43 (c); Concluding observations on the initial report of Saudi Arabia, UN Doc CRPD/C/SAU/CO/1 (13. Mai 2019), Rz. 40 (a); Concluding observations on the initial report of Senegal, UN Doc CRPD/C/SEN/CO/1 (13. Mai 2019), Rz. 38 (a).

¹⁵⁹⁵ Concluding Observations Switzerland, Rz. 42 (a).

Die landesrechtliche Tragweite einer derartigen Anerkennung ist aber noch wenig geklärt¹⁵⁹⁶. Im Zentrum steht die Möglichkeit, die Gebärdensprache zu erlernen, mit ihr im privaten Umfeld, in der Öffentlichkeit und mit Behörden zu kommunizieren und sie gemeinsam pflegen zu können.

Wird Art. 4 BV umfassend verstanden und im Lichte der völker- und verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbote grosszügig ausgelegt, können die Schweizer Gebärdensprachen unter den Begriff der Landessprache subsumiert werden¹⁵⁹⁷. Die Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen als Landessprachen nach Art. 4 BV hätte zur Folge, dass der Bund und die Kantone erhebliche zusätzliche administrative und gesetzgeberische Anstrengungen ergreifen müssten¹⁵⁹⁸.

iv. Urheberrecht

Art. 30 Abs. 3 UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass die Gesetze zum Schutz des geistigen Eigentums (Urheberrechte) den Zugang zu kulturellem Material nicht ungerechtfertigt oder diskriminierend erschweren oder verunmöglichen. Dadurch sollen Menschen mit Behinderungen einen barrierefreien Zugang zu kulturellem Material erhalten.

Auf internationaler Ebene hat sich die Schweiz aktiv an der Erarbeitung des Vertrags von Marrakesch über die Erleichterung des Zugangs zu veröffentlichten Werken für blinde, sehbehinderte oder sonst lesebehinderte Menschen¹⁵⁹⁹ beteiligt, um den grenzüber-

¹⁵⁹⁶ Siehe KURT PÄRLI, Kurzgutachten: Beurteilung einer Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen und von gehörlosen Menschen als Minderheit in der Schweiz mit weitgehenden Schutz- und Förderungsrechten, im Auftrag des Schweizerischen Gehörlosenbunds (SGB-FSS), Bern, August 2018, abrufbar unter: https://www.sgb-fss.ch/wp-content/uploads/2019/01/Kurzgutachten_Gebardensprache.pdf sowie den Bericht des Bundesrats (Fn. 1590), S. 41ff.

¹⁵⁹⁷ Siehe PÄRLI (Fn. 1596), S. 16-18 m.w.H. und dazu auch der Bericht des Bundesrats (Fn. 1590), S. 45.

¹⁵⁹⁸ PÄRLI (Fn. 1596), S. 17, mit den aufgrund des Sprachengesetzes und der Sprachenverordnung zu ergreifenden konkreten Massnahmen im Falle einer Anerkennung als Landessprache. Die damit einhergehenden Förder- und Schutzmassnahmen wären von grosser Bedeutung für Gehörlose, weil damit Fortschritte insb. im Abbau von Diskriminierungen in der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Hörbehinderungen verbunden wären.

¹⁵⁹⁹ Vertrag von Marrakesch über die Erleichterung des Zugangs zu veröffentlichten Werken für blinde, sehbehinderte oder sonst lesebehinderte Menschen vom 27. Juni 2013, SR 0.231.175.

schreitenden Austausch barrierefrei aufbereiteter Bücher zu erleichtern. Zur Umsetzung dieses Übereinkommens wurde im Urheberrechtsgesetz die neue Bestimmung von Art. 24c URG eingefügt, die vorsieht, dass ein Werk in einer für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Form vervielfältigt (z. B. Ton und Tonbildträger, Brailleschrift, E-Books) und in Verkehr gebracht werden darf.

Auf kantonaler Ebene erlangt Art. 30 Abs. 3 UNO-BRK allenfalls dann Bedeutung, wenn die öffentliche Hand urheberrechtsgeschützte Werke veröffentlicht. In solchen Situationen kann der Kanton insofern über Art. 24c URG hinausgehen, als er die Gewinnstrebigkeit seiner Publikationen in einer zugänglichen Form zulassen kann. Zudem stünde es in der Kompetenz des Kantons, auf eine Vergütung zu verzichten.

d. Erholung, Freizeit, Tourismus und Sport

Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten eröffnen Menschen mit Behinderungen eine wichtige Möglichkeit, ausserhalb von Schule oder Beruf am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können und soziale Isolation zu verhindern¹⁶⁰⁰. In der Schweiz besteht ein vielfältiges Angebot im Behindertensport, welches von verschiedenen Organisationen getragen und von der öffentlichen Hand mitfinanziert wird¹⁶⁰¹. Die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen an regulären Sport- und Erholungsaktivitäten scheitert aber regelmässig an den verschiedensten Barrieren: Bauliche Hindernisse, fehlende spezifische Einrichtungen, wenig geschultes Begleitpersonal und Fahrdienste, mangelnde Offenheit und Ausbildung von Trainern oder mangelnde Sensibilisierung der Gesellschaft erschweren oder verunmöglichen vielfach die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen. Es ist Ziel der Konvention, diese Barrieren zu beseitigen.

Der BRK-Ausschuss hebt die Ratifizierung des Vertrags von Marrakesch durch die Schweiz als positiven Aspekt hervor, Concluding Observations Switzerland, Rz. 4 (c). Er weist jedoch auf Mängel bei dessen Umsetzung hin, Concluding Observations Switzerland, Rz. 57 und 58 (a).

¹⁶⁰⁰ MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 30, S. 547.

¹⁶⁰¹ Siehe zum Thema Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Sport das Themendossier Sport des EBGB aus dem Jahr 2011, abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/themendossier_sport.pdf.download.pdf/themendossier_sport.pdf sowie zu den einzelnen Projekten und Angeboten des Bundes den Initialstaatenbericht, Rz. 187ff.

Art. 30 Abs. 5 UNO-BRK zielt darauf hin, Menschen mit Behinderungen die gleichberechtigte Teilhabe an Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten zu ermöglichen. Diese Bestimmung bezieht sich sowohl auf die Verfügbarkeit solcher Angebote als auch auf deren Zugänglichkeit¹⁶⁰². Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, positive Massnahmen zu treffen¹⁶⁰³, um Menschen mit Behinderungen – insb. auch Kindern (lit. d) – den gleichberechtigten Zugang (lit. c) zu sichern, sowohl zu Breitensport (lit. a) und zu behindertenspezifischen Sport- und Erholungsaktivitäten (lit. b)¹⁶⁰⁴, als auch zu Dienstleistungen in den Bereichen Erholung, Freizeit, Sport und Tourismus (lit. e). Erfasst sind sowohl Amateur-, als auch Profisport, ebenso nicht-physische Aktivitäten, inklusive die Zuschauerschaft¹⁶⁰⁵.

Die Vertragsstaaten treffen nach lit. a geeignete Massnahmen, um Menschen mit Behinderungen zu ermutigen, so umfassend wie möglich an Breitensportlichen Aktivitäten auf allen Ebenen teilzunehmen, und ihre Teilnahme zu fördern. Der Terminus „so umfassend wie möglich“ macht dabei deutlich, dass das Schutzniveau hoch anzusetzen ist¹⁶⁰⁶. Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben, behinderungsspezifische Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten zu organisieren, zu entwickeln und an solchen teilzunehmen; dazu soll ein geeignetes Angebot an Anleitung, Training und Ressourcen auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen gefördert werden (lit. b). Diese Bestimmung erfordert u.a. den Einbezug von Menschen mit Behinderungen in der Organisation, der Entwicklung und an der Teilnahme¹⁶⁰⁷.

¹⁶⁰² BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 910.

¹⁶⁰³ MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 30, S. 548.

¹⁶⁰⁴ Dazu gehört auch etwa die Aufnahme von behindertenspezifischen Sportaktivitäten in Lehrgängen für Lehrer und Sportwissenschaftler, BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 916.

¹⁶⁰⁵ BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 913.

¹⁶⁰⁶ MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 30, S. 548.

¹⁶⁰⁷ MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 30, S. 548.

Die Zugänglichkeit von Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten ist ein zentrales Erfordernis zur tatsächlichen Umsetzung dieser Garantie (lit. c). Im Landesrecht sieht das BehiG vor, dass alle bewilligungspflichtigen Neu- und Umbauten von öffentlich zugänglichen Anlagen für Menschen mit Behinderungen zugänglich und nutzbar sein müssen. Das gilt auch für Sportanlagen¹⁶⁰⁸. Die massgebliche Grundlage für den hinderisfreien Bau von Sportanlagen ist die allgemeine SIA-Norm 500 „Hindernisfreie Bauten“, welche in der Dokumentation „Hindernisfreie Sportanlagen“¹⁶⁰⁹ konkretisiert wird.

Lit. d erwähnt die gleichberechtigte Teilnahme von Kindern mit Behinderungen an Spiel-, Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten explizit. Gerade auch für Kinder kann die Teilnahme an solchen Aktivitäten von grosser Bedeutung für ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Förderung ihrer Gesundheit sein¹⁶¹⁰. Trotz der systematischen Einordnung der Sportaktivitäten in lit. d nach den Freizeitaktivitäten erstreckt sich diese Bestimmung auch auf den Sportunterricht an Schulen. Darüber hinaus erfasst lit. d auch das Spielen; damit trägt diese Bestimmung der elementaren Rolle des Spielens in der Entwicklung eines Kindes Rechnung¹⁶¹¹.

Für den Bereich Tourismus¹⁶¹² hält die Konvention fest, dass der Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Tourismusstätten (lit. c) und zu Dienstleistungen der Organisatoren von Tourismusaktivitäten (lit. e) sichergestellt werden muss. Dazu ist eine verstärkte Zusammenarbeit des Gemeinwesens mit den Unternehmen der Tourismusbranche er-

¹⁶⁰⁸ Ausserdem zahlt der Bund im Rahmen des Nationalen Sportanlagenkonzeptes (NASAK) Investitionsbeiträge an ausgewählte Sportanlagen von nationaler Bedeutung. Sportanlagen kann nur eine nationale Bedeutung zukommen, wenn die Vorschriften zugunsten von Menschen mit Behinderungen eingehalten werden. Die Behindertengerechtigkeit ist eine zwingende Subventionsvoraussetzung.

¹⁶⁰⁹ SIA, Hindernisfreie Sportanlagen – Empfehlungen zur Anwendung der Norm SIA 500, Dokumentation D 0254 (2018), weitere Informationen dazu unter: <http://shop.sia.ch/dokumentationen/architektur/d%200254/D/Product>.

¹⁶¹⁰ BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 920.

¹⁶¹¹ MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 30, S. 549.

¹⁶¹² Siehe dazu auch die Informationen der Europäischen Kommission zum Thema „accessible tourism“ unter http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/accessible_en sowie ausführlich zur EU-Politik in Sachen barrierefreien Tourismus MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 30, S. 551ff.

forderlich. Ziel muss dabei sein, möglichst viele Touristenattraktionen zugänglich zu machen. Zudem soll darauf hingewirkt werden, dass schon bei der Entwicklung von Strategien und Projekten im Bereich des Tourismus die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen mit einbezogen werden („mainstreaming“). Die Zugänglichkeit der Tourismusangebote erfasst die gesamte Servicekette (z.B. Transport, Informationen vor Ort, Einkaufsmöglichkeiten, Übernachtung, Verpflegung, Aktivitäten)¹⁶¹³. Unabdingbar sind dabei insbesondere auch zugängliche öffentliche Verkehrsmittel¹⁶¹⁴. Im Übrigen gilt auch für den Bereich des Tourismus die allgemeine Garantie der Zugänglichkeit von Art. 9 UNO-BRK¹⁶¹⁵.

12. RECHT AUF GESUNDHEIT

a. Rechtliche Verpflichtungen der UNO-BRK

i. Überblick

Im Zentrum des Rechts auf Gesundheit für Menschen mit Behinderungen stehen die gesundheitliche Chancengleichheit und der gleichberechtigte Zugang zu Gesundheitsversorgung und Pflege¹⁶¹⁶. Mit Art. 25 UNO-BRK anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit ohne Diskriminierung aufgrund einer Behinderung. Dabei ist von einem breiten Begriff der Gesundheit auszugehen, der insbesondere auch die psychische Gesundheit mitumfasst¹⁶¹⁷.

¹⁶¹³ Schattenbericht, S. 144.

¹⁶¹⁴ BANTEKAS/STEPHENSON CHOW/KARAPAPA/POLYMEÑOPOULOU, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 30, S. 917.

¹⁶¹⁵ MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 30, S. 550.

¹⁶¹⁶ Der Begriff der Gesundheitsversorgung enthält auch die Pflege, LACHWITZ, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 259, Rz. 6.

¹⁶¹⁷ PAVONE, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 25, S. 473; WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 714.

Der Grad der Umsetzung ist in Relation zum Zugang von Menschen ohne Behinderungen zu Leistungen des Gesundheitssystems zu verstehen¹⁶¹⁸. Die Vertragsstaaten haben nach dieser Bestimmung alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu sämtlichen Gesundheitsdiensten, der stationären und ambulanten Gesundheitsversorgung, der Gesundheitsförderung und Prävention sowie der gesundheitlichen Rehabilitation haben. Unter anderem müssen die Vertragsstaaten Menschen mit Behinderungen eine unentgeltliche oder erschwingliche Gesundheitsversorgung in derselben Bandbreite, von derselben Qualität und nach demselben Standard zur Verfügung stellen wie anderen Menschen. Ferner sind die Vertragsstaaten verpflichtet, möglichst nahe am Wohnort jene Gesundheitsdienstleistungen, Betreuung und Pflege anzubieten, die von Menschen mit Behinderungen speziell wegen ihrer Behinderung benötigt werden¹⁶¹⁹.

Das Recht auf Gesundheit ist ein weit gefasstes Recht. Es umfasst die Kontrolle über den eigenen Körper, den Zugang zur Gesundheitsversorgung, die Prävention, Behandlung und Kontrolle von Krankheiten sowie den Einfluss gesellschaftlicher Faktoren auf die Gesundheit¹⁶²⁰. Die physischen, sozialen und gesetzlichen Rahmenbedingungen müssen so ausgestaltet sein, dass alle Formen der Behinderung darin aufgefangen werden¹⁶²¹. Die beiden Prinzipien der Inklusion und der Zugänglichkeit (nichtdiskriminierender Zugang, physische, wirtschaftliche und informationelle Zugänglichkeit) umrahmen dabei das Ziel, den Menschen mit Behinderungen eine Gesundheitsversorgung anzubieten, welche ihren gesundheitlichen Bedürfnissen entspricht¹⁶²². Darüber hinaus sind die Kriterien der Verfügbarkeit, Angemessenheit und Qualität der Gesundheitsversorgung massgebende Faktoren für die Umsetzung des Rechts auf Gesundheit¹⁶²³.

¹⁶¹⁸ WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 720.

¹⁶¹⁹ PAVONE, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 25, S. 480.

¹⁶²⁰ WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 706.

¹⁶²¹ WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 710.

¹⁶²² WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 710.

¹⁶²³ PAVONE, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 25, S. 475.

Ein besonderes Augenmerk muss auf besonders schutzbedürftige Personen mit Behinderungen¹⁶²⁴, namentlich ältere Menschen, Kinder, Frauen¹⁶²⁵ und Minderheiten, gelegt werden¹⁶²⁶.

Art. 25 UNO-BRK umschreibt recht detailliert die zur vollen Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit von Menschen mit Behinderungen notwendigen staatlichen Massnahmen. Das Recht auf Gesundheit umfasst mehrere Teilbereiche, namentlich das Recht auf eine gleichwertige und erschwingliche Gesundheitsvorsorge (lit. a), welche auch die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen umfasst (lit. b), das Recht auf eine möglichst lokale medizinische Infrastruktur (lit. c), ein Recht auf in den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen geschultes Gesundheitspersonal, welches nur auf der Grundlage der freien Einwilligung nach vorgängiger Aufklärung handelt (lit. d), das Recht auf gleichen Zugang zu fairen und angemessenen Kranken- und Lebensversicherungen (lit. e) sowie das Verbot der „diskriminierende(n) Vorenthaltung von Gesundheitsversorgung und -leistungen oder von Nahrungsmitteln und Flüssigkeiten aufgrund von Behinderung“ (lit. f).

Das Recht auf Gesundheit, das über die medizinische Grundversorgung hinausgeht, ist gemäss Art. 4 Abs. 2 UNO-BRK als soziales Grundrecht grundsätzlich progressiv umzusetzen. Die zurückhaltende Praxis zur Anerkennung und Durchsetzung sozialer Grundrechte in der Schweiz wird sowohl vom UNO-Sozialausschuss¹⁶²⁷ als auch vom

¹⁶²⁴ Siehe zum Thema der besonders schutzbedürftigen Menschen mit Behinderungen und Mehrfachdiskriminierungen oben S. 286ff.

¹⁶²⁵ Aktualisierter Schattenbericht, S. 83. Siehe zum Thema Frauen mit Behinderungen Themendossier Frauen mit Behinderung, S. 39; CRPD, General Comment No. 2, Rz. 40; CRPD, General Comment No. 3, Rz. 38-46; MYKITIUK/CHADHA, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 6, S. 191-193; WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 718f. sowie bereits oben S. 289ff.

¹⁶²⁶ WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 709.

¹⁶²⁷ Concluding observations of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Switzerland, UN Doc E/C.12/CHE/CO/2-3, 26. November 2010, Rz. 5; vgl. zur Anerkennung des Rechts auf Gesundheit bzw. auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit auch CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), UN Doc E/C.12/2000/4 (2000), Rz. 36, und UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Paul Hunt, UN Doc A/HRC/7/11 (2008), Rz. 105.

Menschenrechtsrat¹⁶²⁸ kritisiert. Das Diskriminierungsverbot als harter Kern des Rechts auf Gesundheit gilt jedoch als justiziabel und muss sofort umgesetzt werden¹⁶²⁹: Der Staat muss unmittelbar den nichtdiskriminierenden Zugang zu medizinischen Leistungen sicherstellen, sowohl in staatlichen als auch privaten Gesundheitsinstitutionen. Dies umfasst auch angemessene Vorkehrungen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Gesundheitsdiensten für Menschen mit Behinderungen¹⁶³⁰.

Der BRK-Ausschuss weist auf Hindernisse hin, welche in der Schweiz beim Zugang zur Gesundheitsversorgung bestehen, auf das Fehlen angemessener Vorkehrungen und auf Vorurteile, denen Menschen mit Behinderungen im Gesundheitswesen begegnen. Der diskriminierungsfreie Zugang zur Gesundheitsversorgung muss im Bund und in den Kantonen sichergestellt sein, einschliesslich die Zugänglichkeit und die Verfügbarkeit angemessener Vorkehrungen sowohl durch öffentliche wie auch private Gesundheitsdienstleister. Zudem sind Fachleute im Gesundheitswesen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu schulen¹⁶³¹.

Medizinische Institutionen und Leistungen sind daher darauf hin zu überprüfen, ob sie Menschen mit Behinderungen benachteiligen. Dabei eröffnen sich etwa Fragen der Zugänglichkeit, der effektiven Nutzbarkeit, der informierten Zustimmung, des Schutzes der medizinischen Personendaten, der Teilnahme an den entsprechenden gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen und der Ausarbeitung oder Konzeptionierung von Budget- und Finanzierungsplänen.

In einem Entscheid gegen Schweden hält der BRK-Ausschuss fest, dass die Ablehnung einer Baubewilligung zum Bau eines Schwimmbads im Garten der Beschwerdeführerin nicht mit dem Recht auf Gesundheit i. V. m. dem Diskriminierungsverbot der UNO-BRK vereinbar war. Entscheidend ist für den Ausschuss, dass aus medizinischer Sicht die einzige zur Verfügung stehende Therapie auf ein

¹⁶²⁸ UN Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Switzerland, UN Doc A/HRC/22/11 (2012), Rz. 124.4.

¹⁶²⁹ WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 717.

¹⁶³⁰ WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 717.

¹⁶³¹ Concluding Observations Switzerland, Rz. 49 (a), 50 (a) und (b).

*derartiges Bad angewiesen war und erforderliche Abweichungen von der geltenden Bauordnung die öffentlichen Interessen nicht unverhältnismässig tangierten*¹⁶³².

ii. Grundsatz der freien und informierten Einwilligung

Ein Teilgehalt des Rechts auf Gesundheit ist der Grundsatz der freien Einwilligung nach vorheriger Aufklärung. Ihm kommt insbesondere im Zusammenhang mit allenfalls zwangsweisen medizinischen Behandlungen und bei der Forschung am Menschen grosse praktische Bedeutung zu. Relevant sind diesbezüglich neben Art. 25 UNO-BRK auch andere Konventionsbestimmungen, insbesondere Art. 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht), aber auch Art. 14 (Freiheit und Sicherheit der Person), Art. 15 (Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe), Art. 16 (Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch) und Art. 17 (Schutz der Unversehrtheit der Person).

Die historische Erfahrung zeigt, dass Menschen mit Behinderungen einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, gegen ihren Willen medizinisch behandelt zu werden. Bei Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen ist dies – aus rechtlicher Sicht – wesentlich eine Folge der zivilrechtlichen Konzeption der Handlungsfähigkeit, die neben Minderjährigen auch jenen Personen abgeht, die urteilsunfähig sind oder unter umfassender Beistandschaft stehen (Art. 17 ZGB). In solchen Konstellationen erfolgt die rechtlich bedeutsame Zustimmung vertretungsmässig. Dies erscheint im Rahmen von Art. 12 UNO-BRK problematisch¹⁶³³.

*Die Möglichkeit des Entzugs der Handlungsfähigkeit im Schweizer Recht wird vom BRK-Ausschuss bemängelt. Er regt eine Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen an*¹⁶³⁴. Weiter kritisiert der Ausschuss, dass Handlungsunfähigen oftmals keine angemessenen Vorkehrungen zur Verfügung stehen, um ihre Rechte in staatlichen Verfahren durchzusetzen und empfiehlt die Anpassung der ent-

¹⁶³² CRPD H.M. v. Sweden, Communication No. 3/2011, UN Doc CRPD/C/7/D/3/2011 (2012), Rz. 8.5-8.8.

¹⁶³³ CRPD, General Comment No. 1, Rz. 25.

¹⁶³⁴ Concluding Observations Switzerland, Rz. 25 (a) und 26 (a); 28 (d).

*sprechenden, auch kantonalen, Verfahrensvorschriften. Dafür ist insbesondere ein Recht auf angemessene Vorkehrungen in allen Verfahren sicherzustellen.*¹⁶³⁵

Art. 12 UNO-BRK verlangt eine Abkehr von Vertretungsverhältnissen und eine Zuwendung hin zur unterstützten Entscheidungsfindung (von „*substituted decision-making*“ zu „*supported decision-making*“)¹⁶³⁶. Der Grundsatz der freien und aufgeklärten Einwilligung erfordert, dass urteilsunfähige Menschen – insbesondere solche mit intellektuellen und psychosozialen Behinderungen – darin unterstützt werden, eine Entscheidung zu fällen¹⁶³⁷. Ihnen ist soweit als möglich die Gelegenheit zu geben, ihren eigenen Willen zu formen und zum Ausdruck bringen zu können. Dazu bedarf es allenfalls des Zugangs zu Unterstützung durch entsprechend geschulte Fachleute, welche Menschen mit Behinderungen darin assistieren, eine Entscheidung zu fällen, auszudrücken oder umzusetzen¹⁶³⁸.

*Aufgrund der starken Ausrichtung des Schweizer Rechts auf Vertretungshandlungen fehlen weitgehend Massnahmen zur Umsetzung des Grundsatzes der unterstützten Entscheidungsfindung. Der BRK-Ausschuss empfiehlt dementsprechend die Ausarbeitung von Rahmenbedingungen zur unterstützten Entscheidungsfindung unter Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen*¹⁶³⁹.

Die Verpflichtung geht dahin, vor jeder Behandlung die freie und informierte Einwilligung des Betroffenen mit Behinderungen einzuholen. Erforderlich ist die Zustimmung, nachdem die Person über Zweck, Art, Folgen und Risiken in einer angemessenen, für sie verständlichen Sprache aufgeklärt worden ist¹⁶⁴⁰. Zu diesem Zweck muss das medizi-

¹⁶³⁵ Concluding Observations Switzerland, Rz. 27 (c) und 28 (b).

¹⁶³⁶ Siehe zum Thema unterstützte Entscheidungsfindung im Rahmen von Art. 12 UNO-BRK KEYS, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 12, S. 269-271; SERIES/NILSSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 12, S. 366-368. Siehe auch die Checkliste für Parlamentarier zur unterstützten Entscheidungsfindung, in: UN Handbook, S. 91.

¹⁶³⁷ CRPD, General Comment No. 1, Rz. 16-17; WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 728f. Siehe zu den ausführlichen Anforderungen an das Verfahren der unterstützten Entscheidungsfindung CRPD, General Comment No. 1, Rz. 29.

¹⁶³⁸ KEYS, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 12, S. 271; SERIES/NILSSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 12, S. 366.

¹⁶³⁹ Concluding Observations Switzerland, Rz. 25 (b) und 26 (b).

¹⁶⁴⁰ CRPD, General Comment No. 1, Rz. 41-42.

nische Personal in der Kommunikation mit Menschen mit Behinderungen ausgebildet werden¹⁶⁴¹. Insgesamt trifft die Staaten die Pflicht, sicherzustellen, dass die Betroffenen so weit als möglich den Sachverhalt und die Informationen zu medizinischen Massnahmen in zugänglichen und verständlichen Formaten erhalten, diese Informationen verstehen, verarbeiten und bewerten können und daraus resultierend eine Entscheidung kommunizieren können¹⁶⁴².

Eine stellvertretende Einwilligung durch eine Drittperson ist nach Ansicht des BRK-Ausschusses grundsätzlich unzulässig¹⁶⁴³. In Fällen starker Beeinträchtigung ist die bestmögliche Interpretation des Willens und der Präferenzen der betroffenen Person entscheidend¹⁶⁴⁴. Art. 12 Abs. 4 UNO-BRK hält dementsprechend auch ausdrücklich fest, es sei sicherzustellen, „dass bei den Massnahmen betreffend die Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit die Rechte, der Wille und die Präferenzen der betreffenden Personen geachtet werden“.

iii. Zugänglichkeit

Art. 9 UNO-BRK auferlegt den Staaten im Bereich der Gesundheit die Pflicht, den Zugang zu den Räumen der Leistungserbringer (z.B. Arztpraxen, Krankenhäuser, Rehabilitationseinrichtungen) und deren Benutzbarkeit zu gewährleisten und die Kommunikation mit Menschen mit Behinderungen barrierefrei auszugestalten (mittels Gebärdensprache, Braille, zugänglichen elektronischen Formaten, Leichter Sprache, gut lesbarer Schrift und weiteren alternativen Kommunikationsformen)¹⁶⁴⁵.

¹⁶⁴¹ WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 730f.

¹⁶⁴² PAVONE, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 25, S. 479; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 192, Rz. 6; WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 726f.

¹⁶⁴³ CRPD, General Comment No. 1, Rz. 41.

¹⁶⁴⁴ CRPD, General Comment No. 1, Rz. 21; WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 729.

¹⁶⁴⁵ Auch etwa Präventions- und Aufklärungskampagnen sind allen Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen, siehe CRPD, General Comment No. 2, Rz. 40; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 134, Rz. 10; WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 716.

iv. Aktuelle Vorschläge im Bereich psychische Gesundheit

Das Recht auf Gesundheit umfasst das Recht auf das erreichbare Höchstmass an psychischer Gesundheit ohne Diskriminierung aufgrund einer Behinderung¹⁶⁴⁶. Zahlreiche Kantone haben, allerdings mit unterschiedlichem Umfang und Fokus, im Bereich der psychischen Gesundheit verschiedene Programme und Aktivitäten lanciert; zum Teil findet bereits heute eine kantonsübergreifende Zusammenarbeit statt¹⁶⁴⁷.

Der BRK-Ausschuss bedauert den Mangel an ambulanten Angeboten im Bereich der psychischen Gesundheit in der Schweiz und die Zunahme von Platzierungen in psychiatrischen Einrichtungen. Er rät daher den Kantonen ausdrücklich, ein entsprechendes ambulantes Unterstützungsnetz in enger Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen zu entwickeln, welches auf den Grundsätzen der Konvention basiert¹⁶⁴⁸.

Ziele: Der Bundesrat hat in seinem Bericht „Die gesundheitspolitischen Prioritäten des Bundesrates (Gesundheit2020)“ im Bereich der psychischen Gesundheit zwei Ziele festgehalten: (1) Die Förderung der psychischen Gesundheit und die Verbesserung der Vorbeugung und Früherkennung psychischer Krankheiten, um die Zahl der Erkrankungen zu reduzieren, insbesondere mit dem Ziel, bei psychischen Problemen die Ausgliederung aus dem Arbeitsprozess zu verhindern¹⁶⁴⁹ sowie (2) die Weiterentwicklung der Strukturen, Prozesse und Angebote im ambulanten und stationären Gesundheitsbereich im Hinblick auf Menschen mit psychosozialen Erkrankungen¹⁶⁵⁰.

¹⁶⁴⁶ PAVONE, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 25, S. 473; WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 714.

¹⁶⁴⁷ Siehe dazu Psychische Gesundheit Schweiz, S. 29.

¹⁶⁴⁸ Concluding Observations Switzerland, Rz. 49 (b) und 50 (d).

¹⁶⁴⁹ Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Die gesundheitspolitischen Prioritäten des Bundesrates (Gesundheit2020), S. 8, abrufbar unter: <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/nat-gesundheitsstrategien/gesundheits2020/g2020/bericht-gesundheit2020.pdf.download.pdf/bericht-gesundheit2020.pdf>.

¹⁶⁵⁰ Bericht Gesundheit2020 (Fn. 1649), S. 7.

Intermediäre Angebote: Ein im Auftrag des BAG erstellter Bericht¹⁶⁵¹ zeigt auf, dass in der psychiatrisch-psychotherapeutischen Grundversorgung grosse Defizite in Bezug auf gewisse Regionen, Angebotsformen, Zielgruppen, Ressourceneinsatz und fachliche Vernetzung bestehen¹⁶⁵². So orientieren sich die Angebotsstrukturen für Menschen mit intellektuellen und psychosozialen Behinderungen immer noch stark an den beiden klassischen Polen der ambulanten und stationären Behandlung¹⁶⁵³. Insbesondere herrscht ein Mangel an intermediären Angeboten zwischen institutioneller und ambulanter Behandlung (insb. Tagesstrukturen)¹⁶⁵⁴. Innovative intermediäre Angebote (z. B. mobile Equipen, Triagestellen, Intensiv-Case-Management) sind für die Behandlung und Betreuung sowie für die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und der beruflichen Inklusion der Betroffenen von grosser Bedeutung und ermöglichen koordinierte sowie bedarfs- und personenorientierte Behandlungen¹⁶⁵⁵. Um die Zahl der stationären Aufenthalte zu senken, sind derartige intermediäre Angebotsstrukturen zu fördern und weiterzuentwickeln¹⁶⁵⁶, insbesondere sind deren nachhaltige Finanzierung und Koordination anzustreben¹⁶⁵⁷. Dazu sind die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen Arbeitswelt, IV und ALV auf Ebene der Kantone zu fördern und die Zusammenarbeit zwischen Ärzteschaft und IV-Stellen zu verbessern¹⁶⁵⁸.

Daten: Weitere Probleme im Bereich der ambulanten und insbesondere der intermediären Angebotsstrukturen sind die unvollständige und fragmentierte Datenlage und das Fehlen von wesentlichen Informationen zu diesen Angeboten¹⁶⁵⁹. Eine Analyse der

¹⁶⁵¹ Büro BASS, Versorgungssituation psychisch erkrankter Personen in der Schweiz, Studie erstellt im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit, Abteilung Gesundheitsstrategien, Sektion Nationale Gesundheitspolitik vom 21. Oktober 2016, abrufbar unter: https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2016/BAG_2016_VersorgungssituationPsychischErkrankterPersonen_Schlussbericht.pdf.

¹⁶⁵² Siehe auch die Kritik im Aktualisierten Schattenbericht, S. 81ff.

¹⁶⁵³ Zukunft der Psychiatrie, S. 52.

¹⁶⁵⁴ Schattenbericht, S. 109f.

¹⁶⁵⁵ Zukunft der Psychiatrie, S. 52f.

¹⁶⁵⁶ Zukunft der Psychiatrie, S. 54.

¹⁶⁵⁷ Zukunft der Psychiatrie, S. 6.

¹⁶⁵⁸ Zukunft der Psychiatrie, S. 54.

¹⁶⁵⁹ Zukunft der Psychiatrie, S. 52.

kantonalen Psychiatrieplanungen zeigt, dass die ambulanten und intermediären Angebotsstrukturen bei weitem nicht von allen Kantonen bei der Planung der stationären psychiatrischen Versorgung mitberücksichtigt werden¹⁶⁶⁰. Es ist daher von Bedeutung, die statistischen Planungsgrundlagen für die Weiterentwicklung aller Angebotsstrukturen zu verbessern¹⁶⁶¹ und die statistischen Datenquellen auf gemeinsame Begrifflichkeiten hin zu harmonisieren, um interkantonale Vergleiche zu vereinfachen¹⁶⁶². Die entsprechende Verpflichtung folgt aus Art. 31 UNO-BRK.

Arbeit und Beschäftigung: Bei psychisch kranken Personen im Erwerbsalter ist die Erwerbstätigkeit ein wichtiger Gesundheitsfaktor, deshalb sollte die berufliche Integration rechtzeitig in den Behandlungsprozess integriert werden¹⁶⁶³.

Sensibilisierung: Die Stigmatisierung von Menschen mit intellektuellen und psychosozialen Behinderungen ist nach wie vor stark verbreitet, was zu Diskriminierungen und Ausgrenzungen der Betroffenen und ihrer Angehörigen führt sowie die Bereitschaft verschiedener Akteure zur Umsetzung von Aktivitäten im Bereich der psychischen Gesundheit vermindert¹⁶⁶⁴. Daher sind Massnahmen zur Sensibilisierung für die psychische Gesundheit sowie zur Entstigmatisierung von Betroffenen zu fördern und die Information über psychische Gesundheit und Erkrankungen sowie über die konkreten Angebote in Gesundheitsförderung, Prävention, Früherkennung und Intervention zu verbessern¹⁶⁶⁵.

Information von Betroffenen: Betroffene sollen vermehrt sachliche Informationen über psychische Gesundheit erhalten und Unterstützungsangebote sollen für Betroffene und ihre Angehörigen besser zugänglich gemacht werden¹⁶⁶⁶.

Lebensphasenübergänge als Risiko: Übergänge von einer Lebensphase in die nächste sind häufige Auslöser für psychische Krisen. Massnahmen, um solche Krisen abzu-

¹⁶⁶⁰ Zukunft der Psychiatrie, S. 51.

¹⁶⁶¹ Zukunft der Psychiatrie, S. 6.

¹⁶⁶² Zukunft der Psychiatrie, S. 53.

¹⁶⁶³ Zukunft der Psychiatrie, S. 52.

¹⁶⁶⁴ Psychische Gesundheit Schweiz, S. 37.

¹⁶⁶⁵ Psychische Gesundheit Schweiz, S. 38, 41.

¹⁶⁶⁶ Psychische Gesundheit Schweiz, S. 41.

federn, sind die Stärkung von Gesundheitsförderung und Prävention und der Ausbau von Unterstützungsangeboten für Betroffene¹⁶⁶⁷.

b. Kompetenzen

Der Gesundheitsbereich liegt in weitem Masse in der Zuständigkeit der Kantone, auch wenn für den Bereich der Kranken- und Unfallversicherung eine umfassende, nachträglich derogatorische Bundeskompetenz (Art. 117 BV)¹⁶⁶⁸ gilt, welche den Kantonen nur soweit Regelungskompetenz lässt, als der Bund sie ihnen überträgt¹⁶⁶⁹ oder seine Kompetenz nicht ausgeschöpft hat¹⁶⁷⁰ (konkurrierende Kompetenz).

In den Sozialzielen des Art. 41 BV werden die Kantone direkt angesprochen, da sie aufgrund von lit. b dafür besorgt sein müssen, dass jede Person die Pflege erhält, die für ihre Gesundheit notwendig ist. Bund und Kantone haben sich demnach im Rahmen ihrer Kompetenzen¹⁶⁷¹ für den Bestand und die Qualität der Pflegeangebote einzusetzen, insbesondere für die Verfügbarkeit und Ausbildung von Fachleuten und für die Bereitstellung, den Unterhalt und die Finanzierung entsprechender Infrastrukturen¹⁶⁷². In den kantonalen Zuständigkeitsbereich fallen vor allem die vielfältigen und teilweise kostenintensiven Massnahmen zur Gewährleistung der hinreichenden Versorgung mit stationären und ambulanten Pflegeleistungen.

Art. 117a BV (Medizinische Grundversorgung) präzisiert, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, allen zugängliche medizinische Grundversorgung von hoher Qualität sorgen. Die Anforderung der Zugänglichkeit ist dann erfüllt, wenn die entsprechenden Leistungen allen Menschen in allen Landes-

¹⁶⁶⁷ Psychische Gesundheit Schweiz, S. 42.

¹⁶⁶⁸ GÄCHTER/RENOLD-BURCH, Art. 117, in: BSK BV, Rz. 4, S. 1835.

¹⁶⁶⁹ So etwa überträgt der Bund etwa die Regelung der Prämienverbilligung an die Kantone (Art. 65 KVG).

¹⁶⁷⁰ Wie etwa die Aufenthaltskosten für die Unterbringung in einem Pflegeheim, POLEDNA, Art. 117, in: St. Galler Kommentar, Rz. 8, S. 2065.

¹⁶⁷¹ Die Kompetenznorm zur Umsetzung des Sozialziels ist Art. 117 BV. Auf Bundesgesetzesebene wurde diese insbesondere im KVG, UVG, IVG, AHVG und MVG umgesetzt.

¹⁶⁷² GÄCHTER/WERDER, in: BSK BV, Art. 41, Rz. 35, S. 819.

gegenen innert nützlicher Frist erreichbar angeboten werden können (geografische, finanzielle und soziale Dimension)¹⁶⁷³. Dies ist vor allem für zentrumsferne Regionen und die Versorgung zu Hause bei altersbedingten oder gesundheitlichen Einschränkungen von Bedeutung. Individuelle Ansprüche auf bestimmte Leistungen und deren Zugänglichkeit können aus Art. 117a BV aber nicht abgeleitet werden¹⁶⁷⁴.

Um die Qualität der Grundversorgung sicherstellen zu können, sind entsprechende Aus- und Weiterbildungen der Fachleute sowie eine gute Koordination und Kommunikation erforderlich; im Zentrum steht letztlich die Qualität der Leistungserbringung als solche¹⁶⁷⁵. Aus- und Weiterbildung für Berufe der medizinischen Grundversorgung sowie die Anforderungen zur Ausübung dieser Berufe werden durch Bundesrecht geregelt (Art. 117a Abs. 1 BV). Das kantonale Recht enthält jedoch Ausführungsbestimmungen zur Ausübung der Berufe.

Die Forschung am Menschen ist in Art. 118b BV geregelt, welcher dem Bund eine umfassende Bundeskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung verleiht, von der er mit Erlass des Humanforschungsgesetzes (HFG)¹⁶⁷⁶ Gebrauch gemacht hat. Ausserhalb des Geltungsbereichs des HFG können die Kantone tätig werden, zum Beispiel bei der Regelung der Forschung mit nicht gesundheitsbezogenen Personendaten in kantonalen Einrichtungen wie Archiven, Universitäten oder Spitälern¹⁶⁷⁷. Insbesondere kann der Kanton bei Auftreten einer neuen Gefährdung für Menschen, z.B. durch technische Entwicklungen, tätig werden, solange der Bund diesen Bereich nicht geregelt hat¹⁶⁷⁸.

Für jede medizinische Behandlung oder Forschung muss die freie und informierte Zustimmung der betroffenen Person vorhanden sein¹⁶⁷⁹. Zwangsbehandlungen gegen den

¹⁶⁷³ GÄCHTER/RENOLD-BURCH, in: BSK BV, Art. 117a, Rz. 19, S. 1845.

¹⁶⁷⁴ GÄCHTER/RENOLD-BURCH, in: BSK BV, Art. 117a, Rz. 21, S. 1846.

¹⁶⁷⁵ GÄCHTER/RENOLD-BURCH, in: BSK BV, Art. 117a, Rz. 22, S. 1846.

¹⁶⁷⁶ Bundesgesetz über die Forschung am Menschen (Humanforschungsgesetz, HFG) vom 30. September 2011, SR 810.30.

¹⁶⁷⁷ SCHWEIZER/VAN SPYK, in: St. Galler Kommentar, Art. 118b, Rz. 12, S. 2093.

¹⁶⁷⁸ SCHWEIZER/VAN SPYK, in: St. Galler Kommentar, Art. 118b, Rz. 12, S. 2093.

¹⁶⁷⁹ Dies ist ein Teil des Rechts auf Gesundheit gemäss Art. 25 UNO-BRK, siehe CRPD, General Comment No. 1, Rz. 41.

Willen eines Patienten sind in den Art. 377ff. ZGB geregelt: Bei medizinischen Massnahmen an Urteilsunfähigen, welche Zweck, Art, Folgen und Risiken einer medizinischen Behandlung nicht beurteilen können, wird der Entscheid durch den gesetzlichen Vertreter gefällt, wobei der mutmassliche Wille und die Interessen der urteilsunfähigen Person massgebend sind. Gemäss Art. 377 Abs. 3 ZGB wird, soweit möglich, auch die urteilsunfähige Person in die Entscheidungsfindung einbezogen.

Für die Behandlung an urteilsunfähigen Menschen mit Behinderungen stellen die kantonalen Gesundheitsgesetze regelmässig auf die Zustimmung des gesetzlichen Vertreters ab¹⁶⁸⁰, jedoch ohne die betroffene Person in diesen Entscheid rechtlich einzubinden.

Immerhin sieht beispielsweise Art. 15c Abs. 1 lit. b der St. Gallischen Verordnung über die Rechtsstellung der Patientinnen und Patienten vor, dass die urteilsunfähige Person „soweit möglich“ in die Entscheidungsfindung einbezogen wird. Dies ist ein Beispiel für einen Ansatz, der leider nicht weiter konkretisiert wird, jedoch weiter zu verfolgen ist.

Der Kanton Waadt verfügt über ein „Bureau cantonal de la médiation santé-handicap“, welches folgende Aufgaben hat¹⁶⁸¹: Information und Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen bei Betroffenen und allen am Gesundheitssystem Beteiligten, Behandlung von Beschwerden von Betroffenen und Erstellung eines öffentlichen Jahresberichts.

Im Rahmen der Unterbringung in einem Wohn- oder Pflegeheim sind gemäss Art. 382 Abs. 2 ZGB die Wünsche der urteilsunfähigen Person im Rahmen des Betreuungsvertrags so weit wie möglich zu berücksichtigen. Im Rahmen der fürsorgerischen Unterbringung gilt Art. 434 ZGB: Voraussetzungen für Zwangsbehandlungen während einer fürsorgerischen Unterbringung sind die Gefahr eines ernsthaften gesundheitlichen Schadens oder des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit Dritter, die Urteilsunfähigkeit in Bezug auf die Behandlungsbedürftigkeit sowie die Verhältnismässigkeit der Behandlung.

¹⁶⁸⁰ Siehe etwa § 17 des Baselstädtischen Gesundheitsgesetzes; § 29 Abs. 4 des Zürcher Patientinnen- und Patientengesetzes.

¹⁶⁸¹ Art. 6j Loi sur les mesures d'aide et d'intégration pour personnes handicapées (LAIH VD).

13. ANGEMESSENER LEBENSSTANDARD UND SOZIALER SCHUTZ

a. Rechtliche Verpflichtungen der UNO-BRK

Statistisch gesehen leben Menschen mit Behinderungen in erheblich schlechteren materiellen Verhältnissen als Menschen ohne Behinderungen¹⁶⁸². Art. 28 UNO-BRK verankert deshalb das Recht von Menschen mit Behinderungen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und ihre Familien. Absatz 2 dieser Bestimmung garantiert ein Recht auf sozialen Schutz; in den lit. a-e werden die bedeutendsten dafür zu treffenden Massnahmen der Vertragsstaaten mit recht grosser Präzision benannt. U.a. nennen diese Bestimmungen Massnahmen zur Sicherung des Zugangs zu Dienstleistungen, Geräten und anderen Hilfen für Bedürfnisse im Zusammenhang mit der Behinderung, zu Programmen des sozialen Wohnungsbaus und zu Leistungen und Programmen der Altersversorgung.

Die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen soll ihnen die Voraussetzungen für ein möglichst selbstbestimmtes Leben sichern. Der zu gewährleistende Lebensstandard bemisst sich danach, ob Menschen mit Behinderungen in der Lage sind, sich die Güter und Dienstleistungen zu leisten, welche zur Ausübung der in der Konvention

¹⁶⁸² Siehe dazu die Statistiken des BFS betreffend die wirtschaftliche und soziale Situation und den Lebensstandard von Menschen mit Behinderungen, abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/lebensstandard.html>.

Der BRK-Ausschuss nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass Menschen mit Behinderungen in der Schweiz einem überproportional hohen Armutsrisiko ausgesetzt sind, und dass spezifische Massnahmen zur Lösung dieses Problems fehlen; er empfiehlt deshalb Bund, Kantone und Gemeinden, Massnahmen zur Armutsbekämpfung spezifisch für Menschen mit Behinderungen zu entwickeln und umzusetzen, Concluding Observations Switzerland, Rz. 53 (a) und 54 (a). Der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) weist in seinen neusten Concluding Observations auf seine Besorgnis hin, dass in der Schweiz die Armutsquote hoch ist und gewisse Menschengruppen einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind, so insbesondere Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen. Der Ausschuss empfiehlt eine nationale Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Armut, mit besonderem Augenmerk auf besonders gefährdete Personen und die föderalistischen Unterschiede in den einzelnen Kantonen, CESCR, Concluding Observations Switzerland, Rz. 46f.

verankerten Rechte nötig sind¹⁶⁸³. Zentral ist, dass behinderungsbedingte Ausgaben durch das soziale Schutzsystem aufgefangen werden¹⁶⁸⁴. Dem Verständnis von Behinderung entsprechend, welches der UNO-BRK zugrunde liegt¹⁶⁸⁵, muss das soziale Schutzsystem auf die der Konvention zugrundeliegenden Grundsätze der selbständigen Lebensführung, der aktiven Teilnahme an der Gesellschaft und der sozialen Inklusion ausgerichtet werden; Paternalismus, Abhängigkeit und Segregation sind zu vermeiden¹⁶⁸⁶.

Art. 28 UNO-BRK ist grundsätzlich programmatischer Natur und progressiv zu erfüllen¹⁶⁸⁷. Gewisse Kernelemente des Rechts auf soziale Sicherheit sind jedoch unmittelbar umzusetzen und justiziabel¹⁶⁸⁸: die Garantie des nichtdiskriminierenden Zugangs zu Leistungen der sozialen Sicherheit für Menschen mit Behinderungen¹⁶⁸⁹, die Garantie

¹⁶⁸³ Zweck der Bestimmung ist, die relative Armut zu bekämpfen, welche je nach Vertragsstaat unterschiedlich ist und sich im Laufe der Zeit verändern kann und daher auch stete Anpassungen der Rahmenbedingungen bedarf, CREMIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 28, S. 810. In Bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist ein essentielles Mindestmass zu garantieren, UN Report on social protection, Rz. 65.

¹⁶⁸⁴ UN Report on social protection, Rz. 33, 50. Dabei ist ein soziales Schutzsystem zu vermeiden, welches den Ersatz behinderungsbedingter Nachteile von der Arbeitsunfähigkeit abhängig macht; ein solches verstärkt Stereotypisierungen und Abhängigkeiten und hindert Menschen mit Behinderungen daran, in der Arbeitswelt tätig zu sein, UN Report on social protection, Rz. 52f.

¹⁶⁸⁵ Siehe dazu oben S. 278ff.

¹⁶⁸⁶ UN Report on social protection, Rz. 24. Die Finanzierung sollte dabei im Sinne einer Subjektfinanzierung durch den Menschen mit Behinderungen selber kontrolliert werden, damit dieser eigenständig entscheiden kann, welche Unterstützungsdienstleistungen in Anspruch genommen werden sollen, UN Report on social protection, Rz. 54 und zur Subjektfinanzierung oben S. 329ff. Wesentlich erscheint auch der Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen bei der Ausarbeitung des sozialen Schutzsystems, UN Report on social protection, Rz. 77-80.

¹⁶⁸⁷ Auch bei progressiv zu erfüllenden Verpflichtungen muss der Staat kontinuierliche angemessene Massnahmen bis zum Maximum der verfügbaren Ressourcen mit dem Ziel der vollen Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit treffen, UN Report on social protection, Rz. 81. Dies umfasst die Erarbeitung von Strategien und Plänen mit messbaren Indikatoren und zeitlich festgesetzten Zielen und der Erlass von entsprechenden Gesetzen und Praktiken zur Umsetzung, UN Report on social protection, Rz. 83. Siehe auch FASCIGLIONE, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 28, S. 516.

¹⁶⁸⁸ UN Report on social protection, Rz. 82.

¹⁶⁸⁹ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 57; UN Report on social protection, Rz. 69-71, 82. Das Erfordernis des rechtsgleichen Zugangs zu sozialem Schutz impliziert die Übernahme behinderungsbedingter Kosten durch den Staat, damit Menschen mit Behinderungen in die gleiche finanzielle Situation

der Gleichheit der Geschlechter, die Zugänglichkeit der Dienstleistungen des sozialen Schutzsystems¹⁶⁹⁰ und die Garantie eines minimalen sozialen Schutzes für Menschen mit Behinderungen und ihre Familien zur Sicherung eines grundlegenden Lebensstandards¹⁶⁹¹.

Darüber hinaus haben die Vertragsstaaten gemäss Art. 28 Abs. 2 UNO-BRK den Zugang zu folgenden sozialen Massnahmen sicherzustellen:

- Zugang zu geeigneten und erschwinglichen Dienstleistungen, Geräten und anderen behinderungsbedingten Hilfen (lit. a);
- Zugang zu Programmen für sozialen Schutz und zur Armutsbekämpfung, insbesondere für Frauen, Mädchen und ältere Menschen mit Behinderungen (lit. b);
- Zugang zu staatlicher Hilfe bei behinderungsbedingten Aufwendungen für in Armut lebende Menschen mit Behinderungen und ihre Familien, einschliesslich ausreichender Schulung, Beratung, finanzieller Unterstützung sowie Kurzzeitbetreuung (lit. c);
- Zugang zu Programmen des sozialen Wohnungsbaus (lit. d)¹⁶⁹²;
- Zugang zu Leistungen und Programmen der Altersversorgung (lit. e).

Von Bedeutung bei der Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit sind insbesondere der Grundsatz der kontinuierlichen Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen sowie der Ausgleich des behinderungsbedingten Mehraufwands, den Menschen mit Behinderungen bei der Bewältigung ihres Alltags tätigen müssen.

versetzt werden wie Menschen ohne Behinderungen, CREMIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 28, S. 819. Auch die Versagung von angemessenen Vorkehrungen stellt eine Diskriminierung dar und ist unmittelbar zu erfüllen, UN Report on social protection, Rz. 71.

¹⁶⁹⁰ Dies umfasst nicht nur die physische Zugänglichkeit der Büroräumlichkeiten der sozialen Unterstützung, sondern auch die Zugänglichkeit von Informationen, Materialien, Verfahren und der Kommunikation mit Mitarbeitern, UN Report on social protection, Rz. 72-76.

¹⁶⁹¹ FASCIGLIONE, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 28, S. 516.

¹⁶⁹² Siehe zum Thema Wohnen und den Fördermöglichkeiten der Kantone oben S. 318ff.

Zusammenfassend empfiehlt der UNO-Sonderberichterstatteur zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen die folgenden Massnahmen zur Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit für Menschen mit Behinderungen¹⁶⁹³:

- Verankerung des Rechts auf sozialen Schutz von Menschen mit Behinderungen im innerstaatlichen Recht;
- Ausarbeitung eines inklusiven sozialen Schutzsystems mit „Disability Mainstreaming“ sowie Sicherstellung der Zugänglichkeit des Systems;
- Ausarbeitung von behindertenspezifischen Leistungen nach den Prinzipien der Unabhängigkeit und sozialen Inklusion;
- Berücksichtigung des Diskriminierungsverbots;
- Ausrichtung von behindertenspezifischen Leistungen und Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards;
- Verbot von Rückschritten im sozialen Schutz;
- Monitoring des sozialen Schutzes, unter Einschluss der Entwicklung von behindertenbezogenen Indikatoren, Forschung und Datenerhebung;
- Einrichtung eines Mechanismus zum Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen bei allen Entscheidungen, die sie betreffen;
- Förderung der internationalen Kooperation.

b. Kompetenzen

Die Sozialversicherungen sind darauf ausgerichtet, ein angemessenes Ersatzeinkommen sicherzustellen, wenn es einem Menschen nicht oder nur teilweise möglich ist, den Lebensunterhalt selber zu bestreiten¹⁶⁹⁴. Subsidiär besteht die Sozialhilfe, die grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden liegt. Die Sozialverfassung

¹⁶⁹³ UN Report on social protection, Rz. 88.

¹⁶⁹⁴ Selbstverantwortung und gesellschaftspolitisches Subsidiaritätsprinzip sind zwei tragende Grundsätze der Sozialverfassung (vgl. Art. 41 Abs. 1 BV) und verlangen, dass soziale Sicherheit in erster Linie durch Eigenmittel und Privatversicherungen, in zweiter Linie durch die Sozialversicherungen und erst ergänzend in dritter Linie durch die Sozialhilfe (ohne Versicherungsaspekt) gewährleistet wird, siehe GÄCHTER/WERDER, Art. 41, in: BSK BV, Rz. 14-21, S. 813ff.; SCHWEIZER, Vorbemerkungen zur Sozialverfassung, in: St. Galler Kommentar, Rz. 28, S. 880. Allerdings kommt dem Prinzip der Subsidiarität je nach Bereich unterschiedliche Bedeutung zu, siehe SCHWEIZER, Art. 41, in: St. Galler Kommentar, Rz. 23, S. 900.

erhebt den Anspruch, soziale Sicherheit, soziale Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit für alle, auch benachteiligte Menschen, tatsächlich zu gewährleisten¹⁶⁹⁵.

Das System der sozialen Sicherheit kennt eine Kaskade der finanziellen Unterstützung, deren Regelungskompetenzen auf unterschiedlichen Ebenen liegen. An erster Stelle steht die private Existenzsicherung durch Einkommen aus Arbeit, Vermögen oder privaten Zuwendungen. Subsidiär dazu kommen die Sozialversicherungen¹⁶⁹⁶ zum Zuge, welche weitgehend durch Bundesrecht geregelt sind. Reichen die Leistungen der Sozialversicherungen zur Deckung der Existenzsicherung einer Person nicht aus oder sind die Anspruchsvoraussetzungen der Leistungen der Sozialversicherungen nicht erfüllt, kommen vorgelagerte bedarfsabhängige Sozialleistungen (Ergänzungsleistungen, Beihilfen, Prämienverbilligungen, Familienmietzinsbeiträge, Stipendien usw.) zur Anwendung.

Neben den eidgenössisch geregelten Ergänzungsleistungen¹⁶⁹⁷, welche vom Bund mitfinanziert werden, bestehen kantonale Ergänzungsleistungen, Beihilfen und Bedarfsleistungen¹⁶⁹⁸, die spezifische Notlagen auffangen sollen und unter Berücksichtigung der individuellen Situation ausgerichtet werden. Damit können bestimmte besonders schutzbedürftige Gruppen von Menschen mit Behinderungen, welche in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben bzw. hohe Krankheits- oder Heimkosten haben, wirksam unterstützt werden.

¹⁶⁹⁵ SCHWEIZER, Vorbemerkungen zur Sozialverfassung, in: St. Galler Kommentar, Rz. 29, S. 880.

¹⁶⁹⁶ Alters- und Hinterlassenenversicherung, Invalidenversicherung, berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, Krankenversicherung, Unfallversicherung, Erwerbsersatz bei Mutterschaft, Arbeitslosenversicherung und Familienzulagen. Bei den Leistungen für Menschen mit Behinderungen handelt es sich insbesondere um Massnahmen und Leistungen der Invalidenversicherung, wie Beschäftigungsmassnahmen, Hilfsmittel, Invalidenrente, Hilflosenentschädigung oder Assistenzbeitrag. Ist der Behandlungsbedarf, die Arbeitsunfähigkeit oder die Invalidität auf einen Berufs- oder Nichtberufsunfall zurückzuführen, dann kommt auch die Unfallversicherung zum Tragen (Heilbehandlung, Taggeld, Invalidenrente, Integritäts- und Hilflosenentschädigung).

¹⁶⁹⁷ Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) vom 6. Oktober 2006, SR 831.30.

¹⁶⁹⁸ Siehe exemplarisch Basel-Stadt: Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie über die Ausrichtung von kantonalen Beihilfen (EG/ELG), SG 832.700; Basel-Landschaft: Ergänzungsleistungsgesetz zur AHV und IV, SGS 833.

In die Kompetenz der Kantone fällt auch die Festlegung der Höhe der Beträge für persönliche Auslagen von Menschen mit Behinderungen, welche in Institutionen leben. Sie legen die Höhe der persönlichen Auslagen höchst unterschiedlich¹⁶⁹⁹ im Rahmen der Ergänzungsleistungen zur IV und AHV fest, im Gegensatz zum bundesweit einheitlichen Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf von Ergänzungsleistungsbeziehern, die zu Hause wohnen (Art. 10 ELG¹⁷⁰⁰)¹⁷⁰¹.

Nach den vorgelagerten bedarfsabhängigen Sozialleistungen kommt als letztes Auffangnetz die Sozialhilfe zum Tragen.

c. Sozialhilfe

i. Zwecke

Die vom Bundesrecht ausgestalteten Sozialversicherungen decken Risiken wie Invalidität, Unfall oder Krankheit ab. Sozialleistungen kommen dann zur Anwendung, wenn kein Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherheit besteht oder diese Leistungen nicht ausreichen. Die Sozialhilfe liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone; der Vollzug wird in der Regel den Gemeinden übertragen. Die Sozialhilfe deckt jedoch nur das Existenzminimum und ermöglicht in einem nur beschränkten Rahmen die aktive Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben¹⁷⁰².

Die Sozialhilfe deckt im Rahmen des sozialen Existenzminimums die notwendigen und unvermeidbaren Krankheits- und Behinderungskosten¹⁷⁰³. Besteht eine hinreichende

¹⁶⁹⁹ Die Beträge variieren zwischen 190 CHF und 536 CHF monatlich, siehe Schattenbericht, S. 131.

¹⁷⁰⁰ Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, SR 831.30.

¹⁷⁰¹ Schattenbericht, S. 131. Der Schattenbericht erachtet es als unmöglich, mit weniger als 400 CHF pro Monat die elementaren Bedürfnisse abzudecken und auf angemessene Weise am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, da mit dem persönlichen Betrag u.a. Kleider, Körperpflege, Coiffeur, Transportkosten, Café- und Restaurantbesuche, kulturelle Anlässe und Literatur finanziert werden müssen.

¹⁷⁰² Schattenbericht, S. 128.

¹⁷⁰³ GUIDO WIZENT, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Ein Handbuch, Zürich/St. Gallen 2014, S. 330.

medizinische Indikation, erstreckt sich die Sozialhilfe auch auf die Kosten für Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause oder in Tagesstrukturen, Transporte zur nächstgelegenen Behandlungsstelle und Hilfsmittel¹⁷⁰⁴.

ii. Handlungbedarf in kantonalen Recht

Die sozialhilferechtliche Praxis geht grundsätzlich von einem medizinisch geprägten Begriff der Behinderung aus, die sich im Vorliegen einer Gesundheitsbeeinträchtigung zeigt, die einen finanziellen Mehraufwand begründet¹⁷⁰⁵. Dementsprechend wird behinderungsbedingter Mehrbedarf als Teil des medizinischen Existenzminimums aufgefasst¹⁷⁰⁶. Da die Bedarfsermittlung grundsätzlich auf ein Krankheitsbild gerichtet ist, dessen Nachteile im Alltag so weit wie möglich aufgefangen werden sollen, fehlt eine Verankerung der behinderungsbedingten Bedürfnisse im Rahmen der übrigen situativen Leistungen. Die SKOS-Richtlinien beziehen behinderungsbedingte Nachteile denn auch nicht in die Berechnung von situationsbedingten Leistungen für Erwerb und Integration, Bildung, Familie sowie die weiteren Leistungen ein¹⁷⁰⁷. Grund hierfür scheinen die fehlenden Rechtsgrundlagen für die Beurteilung von behinderungsbedingtem Mehrbedarf zu sein; entsprechend ist der medizinische Mehrbedarf der naheliegende Anknüpfungspunkt. Darin zeigt sich, dass die Sozialhilfe nicht auf die Kostenübernahme von behinderungsbedingtem Bedarf ausgerichtet ist. Als Folge bleiben jene Formen der Behinderung ausser Betracht, die für sich genommen keinen offensichtlichen Krankheitswert besitzen, aber dennoch zu Nachteilen führen können. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an gewisse psychosoziale Behinderungen oder Verhaltensstörungen.

Bei Menschen mit Behinderungen ist zudem darauf zu achten, dass die tatsächliche Kapazität zur Selbsthilfe allenfalls nicht in dem Masse vorhanden ist, wie dies bei Menschen

¹⁷⁰⁴ Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe 2021, C.6.5., abrufbar unter: https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1.

¹⁷⁰⁵ WIZENT (Fn. 1703), S. 331.

¹⁷⁰⁶ WIZENT (Fn. 1703), S. 329ff.

¹⁷⁰⁷ SKOS-Richtlinien 2021, C.1.1-5.

ohne Behinderungen üblicherweise angenommen wird. Gemäss dem Verständnis von Behinderung als interaktiver Nachteil muss die Beeinträchtigung eines Menschen in die Einschätzung seiner Kapazität zur Führung des alltäglichen Lebens mit einfließen¹⁷⁰⁸. Dies kann zur Folge haben, dass der Selbsthilfegrundsatz des Sozialhilferechts allenfalls geringer gewichtet werden muss. Zudem ist die Möglichkeit zu schaffen, in Einzelfällen – etwa bei Vorliegen gewisser psychosozialer Behinderungen – auf die persönliche Mitwirkung der Betroffenen sowie auf die entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten ganz oder teilweise zu verzichten¹⁷⁰⁹. Die Möglichkeit dafür wäre als Massnahme zur Beseitigung von behinderungsbedingten Nachteilen gesetzlich zu verankern.

14. SICHERHEIT IN NOTSITUATIONEN (INFORMATION, WARNUNG, ALARMIERUNG)

a. Rechtliche Verpflichtungen der UNO-BRK

Erstmals im internationalen Recht verankert die UNO-BRK das Recht auf Sicherheit in Notsituationen für Menschen mit Behinderungen¹⁷¹⁰. Obwohl Menschen mit Behinderungen auch in Notsituationen über die gleichen Rechte wie Menschen ohne Behinderungen verfügen, sind sie in der Praxis aufgrund fehlender Informationen, mangelnder Zugänglichkeit oder des Fehlens angemessener Vorkehren oft mit Benachteiligungen

¹⁷⁰⁸ SCHEFER/KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 13.

¹⁷⁰⁹ WIZENT (Fn. 1703), S. 330.

¹⁷¹⁰ MOTZ, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 11, S. 314.

Der Bundesrat hat am 19. Juni 2020 entschieden, dass die Schweiz die „Charta zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der humanitären Hilfe“ unterzeichnen soll. Die Charta schafft die Voraussetzungen, um die schutzbedürftigsten und am meisten gefährdeten Menschen in die humanitäre Hilfe miteinzuschliessen. Die Charta folgt dabei fünf Prinzipien: Nicht-Diskriminierung und Achtung der verschiedenen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung; Mitgestaltung von humanitären Programmen durch Menschen mit Behinderung; Bereitstellung inklusiver Dienstleistungen; Schaffung einer weltweiten inklusiven Politik; koordinierte Zusammenarbeit humanitärer Akteure, um die Inklusion von Menschen mit Behinderungen zu verbessern, siehe Medienmitteilung vom 19. Juni 2020, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79521.html>. Der BRK-Ausschuss begrüsst die Unterzeichnung der Charta durch die Schweiz, Concluding Observations Switzerland, Rz. 4 (b). Er weist jedoch auch darauf hin, dass bisher kein Umsetzungsplan besteht und empfiehlt die Ausarbeitung eines entsprechenden Aktionsplans unter Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen, Concluding Observations Switzerland, Rz. 24 (b).

konfrontiert¹⁷¹¹. Zudem sind Menschen mit Behinderungen aufgrund stereotyper Vorverständnissen und nicht krisenresistenter Dienstleistungen in Krisensituationen unter Umständen besonders verletzlich und der Gefahr von Missbräuchen ausgesetzt¹⁷¹².

So waren Menschen mit Behinderungen während des ersten Jahres der Covid-Pandemie in zahlreichen Bereichen Einschränkungen ausgesetzt, die weit über jenes Mass hinausgingen, das Menschen ohne Behinderungen traf¹⁷¹³. Auch der BRK-Ausschuss weist auf den Mangel an proaktiver Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Covid-Pandemie in der Schweiz hin, namentlich auf die mangelhafte Information der Öffentlichkeit, der Transportunternehmen und der Medien in Zusammenhang mit Ausnahmen von der Maskentragepflicht, welche zu abwertendem Verhalten insb. gegenüber Menschen mit Autismus führte. Er empfiehlt deshalb, Kommunikation und Information künftig in Kooperation mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen inklusiv und zugänglich zu gestalten und die Öffentlichkeit entsprechend zu informieren¹⁷¹⁴.

Art. 11 UNO-BRK verankert das Recht auf Schutz und Sicherheit von Menschen mit Behinderungen in „Gefahrensituationen, einschliesslich bewaffneter Konflikte, humanitärer Notlagen und Naturkatastrophen“ und begründet einen unmittelbar zu erfüllenden Minimalanspruch auf Überlebenssicherung in Notlagen. Dies bedeutet, dass die Staaten in diesen Situationen, die in ganz allgemeiner Weise die Bevölkerung

¹⁷¹¹ MOTZ, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 11, S. 318. So sind im Bereich der Alarmierung etwa Menschen mit Hörbehinderungen benachteiligt, aber auch andere Menschen mit Behinderungen, etwa Menschen mit intellektuellen oder psychosozialen Behinderungen, die auf Leichte Sprache angewiesen sind oder Menschen mit Hörsehbehinderungen, für welche effektive Systeme etabliert werden müssen. Genauso müssen Lösungen gefunden werden etwa für sehbehinderte Menschen, welche die Signalisationen der Notausgänge nicht sehen können oder für Gehörlose, welche regelmässig nicht in der Lage sind, selbständig Notfalldienste wie Polizei, Feuerwehr oder Sanität über das Telefon zu alarmieren.

¹⁷¹² MOTZ, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 11, S. 319.

¹⁷¹³ Siehe insbesondere MARINE ULDRY/AN-SOFIE LEENKNECHT, European Human Rights Report, Issue 5 – 2021: Impact of COVID-19 on persons with disabilities, European Disability Forum, 2021, abrufbar unter: https://mcusercontent.com/865a5bbea1086c57a41cc876d/files/08348aa3-85bc-46e5-aab4-cf8b976ad213/EDF_HR_report_2021_interactive_accessible.pdf.

¹⁷¹⁴ Concluding Observations Switzerland, Rz. 23 (c) und 24 (c).

bedrohen, alle erforderlichen Massnahmen zum spezifischen Schutz von Menschen mit Behinderungen ergreifen müssen. Eine Nichterfüllung stellt dabei eine nur schwer zu widerlegende Vermutung einer Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen dar¹⁷¹⁵.

Bereits Art. 9 UNO-BRK (Zugänglichkeit) verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, ihre Systeme zur Warnung, Alarmierung und Information sowie Schutzbauten auch für Menschen mit Behinderungen barrierefrei zugänglich zu machen¹⁷¹⁶. Zu diesem Zweck müssen Systeme der Warnung, Alarmierung und Information nach dem Grundsatz des Universal Design ausgestaltet sein (Art. 2 Abs. 5 UNO-BRK). Mangelnde oder beschränkte Zugänglichkeit solcher Systeme stellt eine Diskriminierung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 UNO-BRK dar, welche direkt justizierbar ist¹⁷¹⁷. Im Bereich der Alarmierung in Notfällen fordert der BRK-Ausschuss die Einrichtung einheitlicher Notrufzentralen, einschliesslich moderner Protokolle für Gehörlose¹⁷¹⁸: Es sollen jeweils landesweit einheitliche Standards für das Notfallmanagement sowie eine auf Menschenrechten basierende Strategie zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zur humanitären Hilfe – inklusive Einbezug von Menschen mit Behinderungen – festgesetzt und entsprechende Schulungen und Information von Rettungskräften durchgeführt werden.

Art. 11 UNO-BRK verlangt zudem zugängliche und verfügbare sanitäre Einrichtungen in Notunterkünften, zugängliche Informationen über Evakuierungswege, humanitäre Hilfe und Notfalldienste, umfassende Strategien für Protokolle in zugänglichen Formaten (wie etwa Braille-Schrift oder alternative Kommunikationsmittel zum Telefonnotruf für Gehörlose) zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen in Notfällen sowie die Sicherstellung des Zugangs zu Informations-, Warn- und Alarmsystemen auf allen Kanälen, inklusive Mobiltelefone und soziale Medien, Gebärdendolmetscher, Audio-unterstützung und Untertitelung¹⁷¹⁹.

¹⁷¹⁵ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 29.

¹⁷¹⁶ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 36.

¹⁷¹⁷ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 56.

¹⁷¹⁸ Siehe mit zahlreichen Hinweisen auf Concluding Observations des BRK-Ausschusses BRUNO, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 11, S. 258f.

¹⁷¹⁹ MOTZ in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 11, S. 327f.

Zentral ist, dass die Entwicklung von Strategien zur Prävention, Bewältigung und Risikoverminderung bei Notlagen sowie von Methoden zur Warnung von Menschen mit Behinderungen vor Gefahrensituationen unter Einbindung und Mitarbeit von Behindertenorganisationen und Menschen mit Behinderungen erfolgt¹⁷²⁰.

Der BRK-Ausschuss empfiehlt der Schweiz aufgrund des festgestellten Mangels an Inklusivität von Strategien und Plänen für Notsituationen die verstärkte Einbindung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen bei deren Ausarbeitung¹⁷²¹.

b. Kompetenzen

Die gesetzlichen Grundlagen des Bundes und der Kantone zum Bevölkerungs- und Zivilschutzrecht enthalten keine Unterscheidung von Menschen mit und ohne Behinderungen. Der Schutz der Schweizer Bevölkerung vor Gefahrensituationen und humanitären Notlagen ist im Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG)¹⁷²² geregelt. Im Zuge der Totalrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes wurde Ende 2019 die Barrierefreiheit von Informations-, Warn- und Alarmsystemen für Menschen mit Behinderungen gesetzlich verankert¹⁷²³. Mit den Informations-, Warn- und Alarmsystemen warnt und informiert der Bund über Gefahren wie beispielsweise Unwetter, Naturkatastrophen oder AKW-Unfälle. Blinden, gehörlosen oder kognitiv beeinträchtigten Bürgerinnen und Bürger müssen nach der Revision des Gesetzes sämtliche Informationen zugänglich gemacht werden und entsprechend sowohl visuell, akustisch oder in leichter Sprache abrufbar sein.

Für den Bevölkerungsschutz sind grundsätzlich die Kantone zuständig, die ihn in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Regionen nach den jeweiligen Bedürfnissen gestalten. Für die Betreuung von Menschen mit Behinderungen in Gefahrenlagen oder

¹⁷²⁰ Morz in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 11, S. 328.

¹⁷²¹ Concluding Observations Switzerland, Rz. 23 (a) und 24 (a).

¹⁷²² SR 520.1.

¹⁷²³ Siehe Art. 9 Abs. 5 BZG, wonach der Bund sicherstellt, dass die Warnungs-, Alarmierungs- und Informationssysteme auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind.

humanitären Notlagen ist der Zivilschutz zuständig¹⁷²⁴. Im Bereich der Alarmierung auferlegt das Bundesrecht den Kantonen in Art. 17-18 der Verordnung über den Bevölkerungsschutz¹⁷²⁵ die Pflicht, Massnahmen für die rechtzeitige Warnung der Behörden und die Alarmierung der Bevölkerung festzulegen. Es fehlen jedoch spezifische kantonale Bestimmungen darüber, wie Menschen, welche aufgrund ihrer Behinderung die übliche Alarmierung nicht wahrnehmen können, auf die Tatsache und den Zweck der Alarmierung aufmerksam gemacht werden können¹⁷²⁶.

Neue Technologien können unter Umständen zu einer auch für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Alarmierung eingesetzt werden: So vermögen Informationskanäle wie die Alertswiss Website oder App¹⁷²⁷, welche Informationen, Warnungen und Alarmierungen sendet, auch Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen zu erreichen.

15. SICHERHEIT, FREIHEITSENTZIEHUNG UND SCHUTZ GEGEN AUSBEUTUNG, GEWALT UND MISSBRAUCH

Die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ist im Kontext von Sicherheitsfragen, Haft und Unterbringung von besonderer Bedeutung. Die UNO-BRK regelt in den Art. 14-16 und weiteren Bestimmungen die Voraussetzungen sowie gewisse Aspekte der Art und Weise des Vollzugs. Die genannten Bestimmungen konkretisieren die allgemeinen menschenrechtlichen Garantien im Bereich des Freiheitsentzugs für Menschen mit Behinderungen. Ein zentraler Grundsatz dabei ist, dass das Vorliegen einer Behinderung in keinem Falle als alleinige Begründung für Einschränkungen der menschenrechtlichen Garantien im Haftbereich in Frage kommt.

¹⁷²⁴ Vgl. Art. 28 Abs. 1 lit. b BZG; Initialstaatenbericht, Rz. 55.

¹⁷²⁵ SR 520.12.

¹⁷²⁶ Es bietet sich hierbei das „Zwei-Sinne-Prinzip“ für Informations- und Alarmierungssysteme an, Schattenbericht, S. 51.

¹⁷²⁷ <https://www.alert.swiss/>.

a. Rechtliche Verpflichtungen der UNO-BRK

i. Freiheit und Sicherheit der Person

Eine konkret gefasste Bestimmung in Zusammenhang mit der Freiheit und der Sicherheit von Menschen mit Behinderungen findet sich zunächst in Art. 14 UNO-BRK. Diese Bestimmung knüpft an Art. 9 UNO-Pakt II und Art. 5 EMRK an. Sie betont besonders, dass das Recht auf Freiheit und Sicherheit für Menschen mit Behinderungen in gleichem Masse gilt wie für alle anderen Menschen. Demnach darf ihnen – wie anderen Menschen auch – „die Freiheit nicht rechtswidrig¹⁷²⁸ oder willkürlich¹⁷²⁹ entzogen“ werden. Die Staaten werden verpflichtet, Menschen mit Behinderungen im Rahmen des Freiheitsentzugs den „gleichberechtigten Anspruch auf die in den internationalen Menschenrechtsnormen vorgesehenen Garantien“ zu gewährleisten und sie „im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen dieses Übereinkommens“ zu behandeln, einschliesslich durch Bereitstellung angemessener Vorkehren.

Als Abwehrrecht begründet es ein justiziables Recht gegen staatliche Eingriffe, kann aber im Rahmen der Gewährleistungspflicht auch Privatpersonen binden¹⁷³⁰. Es findet auf jeden Freiheitsentzug Anwendung; darunter fallen insbesondere auch die fürsorgliche Unterbringung in einer psychiatrischen Klinik¹⁷³¹, aber auch jede andere Beschränkung der Bewegungsfreiheit wie Entfernungsverbote, Festhalten oder Fixieren

¹⁷²⁸ Das Kriterium der Rechtmässigkeit erfordert, dass die möglichen Gründe für eine Inhaftierung oder Unterbringung und die Faktoren zur Beurteilung der Rechtmässigkeit wie die Verhältnismässigkeit ausdrücklich gesetzlich verankert werden und die Voraussehbarkeit der Konsequenzen einer Handlung für die Bürger klar ersichtlich ist, siehe mit Verweis auf die Rechtsprechung des EGMR SEATZU, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 14, S. 296.

¹⁷²⁹ Das Willkürverbot erfordert, dass jede Inhaftierung oder Unterbringung verhältnismässig, erforderlich und nichtdiskriminierend sein muss, SEATZU, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 14, S. 296.

¹⁷³⁰ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 177, Rz. 4.

¹⁷³¹ Art. 14 UNO-BRK schützt demnach insbesondere Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen, welche besonders gefährdet sind, benachteiligt zu werden, SEATZU, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 14, S. 297.

und alle anderen Formen körperlichen Zwangs, wenn sie die im Rahmen von Art. 9 UNO-Pakt II¹⁷³² und Art. 5 EMRK¹⁷³³ erforderliche Intensität erreichen¹⁷³⁴.

Der EGMR hat in seiner Rechtsprechung zur Freiheitsentziehung von Menschen mit psychischen Behinderungen mit Blick auf ihre besondere Schutzbedürftigkeit und die Zielsetzung der Inhaftierung Anforderung an deren Bedingungen entwickelt (Art. 5 Abs. 1 lit. e EMRK)¹⁷³⁵: (1) Die Freiheit einer Person aufgrund einer psychischen Krankheit darf nur auf Grundlage eines objektiven ärztlichen Gutachtens¹⁷³⁶ entzogen werden, (2) die Art und das Ausmass der psychischen Krankheit¹⁷³⁷ muss den zwangsweisen Freiheitsentzug rechtfertigen und (3) die

¹⁷³² Art. 9 UNO-Pakt II sieht eine Reihe von Schutzmassnahmen im Falle eines Freiheitsentzugs vor. Dabei wird der Begriff des Freiheitsentzugs in einem weiten Sinne verstanden. So fallen etwa eine Befragung oder Hausarrest darunter, und zwar unabhängig davon, ob der Freiheitsentzug mit oder ohne Haftbefehl erfolgt, siehe PAUL M. TAYLOR, A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights, New York 2020, Art. 9, S. 250f.

¹⁷³³ Art. 5 EMRK schützt vor jeder Massnahme der staatlichen Gewalt, durch die jemand gegen seinen Willen an einem bestimmten, begrenzten Ort für eine gewisse Dauer festgehalten wird. Für eine Abgrenzung zwischen zulässiger Freiheitsbeschränkung und zulässiger Freiheitsentziehung ist auf den konkreten Fall abzustellen und eine Gesamtbetrachtung von Ausmass und Intensität der Massnahme vorzunehmen, siehe GRABENWARTER/PABEL, EMRK, Rz. 8, S. 246.

¹⁷³⁴ PERLIN/SZELI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 14, S. 403; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 177, Rz. 5. Siehe in Bezug auf Art. 15 UNO-BRK und Festhaltepraktiken, welche eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung darstellen auch CRPD Report 2015-2016, Annex, lit. F, Rz. 12; FENNEL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 15, S. 460-462. Nicht jede Beeinträchtigung der Bewegungsfreiheit ist dabei ein Eingriff in Art. 14 UNO-BRK, massgebend sind stets die konkreten Umstände des Einzelfalls sowie insbesondere weitere Kriterien wie die Art, die Dauer, die Wirkungen sowie die Art und Weise der Umsetzung der in Frage stehenden Massnahme, siehe SEATZU, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 14, S. 301-303.

¹⁷³⁵ Der EGMR hat die Grundlagen dieser Rechtsprechung im Urteil EGMR, Winterwerp v. Netherlands, 6031/73 (1977), Rz. 39, gelegt, siehe dazu auch Harris, O'Boyle and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, S. 328-330 sowie die ausführliche Darstellung der EGMR-Rechtsprechung zu Art. 5 Abs. 1 lit. e EMRK bei GRABENWARTER/PABEL, EMRK, S. 262f., Rz. 40.

¹⁷³⁶ Das ärztliche Gutachten muss zum Zeitpunkt der Freiheitsentziehung bereits vorliegen; nur in dringenden Fällen, insbesondere bei gewalttätigem Verhalten, kann es ausnahmsweise erst danach eingeholt werden, GRABENWARTER/PABEL, EMRK, S. 263, Rz. 41.

¹⁷³⁷ Der EMRK liegt dabei eine offene Auffassung von psychischer Krankheit zugrunde. Eine lediglich von der herkömmlichen Meinung abweichende Sichtweise kann jedoch niemals einen Freiheitsentzug rechtfertigen, siehe EGMR Winterwerp v. Netherlands, 6031/73 (1977), Rz. 37;

*Freiheitsentziehung darf nur solange andauern, wie die psychische Krankheit anhält*¹⁷³⁸.

*Der EGMR hat ausserdem Kriterien zur Beurteilung des Verfahrens im Falle eines Freiheitsentzugs aufgrund einer psychischen Behinderung entwickelt*¹⁷³⁹:

*(1) Dem Betroffenen bzw. dessen Vertreter ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren; (2) zwischen dem Grund und dem Ort sowie den Bedingungen einer Freiheitsentziehung muss ein angemessenes Verhältnis bestehen; (3) der Betroffene hat ein Recht auf eine angemessene und individualisierte Behandlung. Darüber hinaus müssen angemessene Schutzmassnahmen gegen Willkür vorgesehen werden, sowohl im Entscheidverfahren als auch beim Vollzug*¹⁷⁴⁰.

Zentral ist, dass die Tatsache einer Behinderung nicht der Grund für einen Freiheitsentzug darstellen darf¹⁷⁴¹. Der BRK-Ausschuss hat konkretisierend die folgenden vier zentralen Elemente von Art. 14 UNO-BRK herausgeschält¹⁷⁴²: (1) das absolute Verbot des Freiheitsentzugs allein aufgrund einer Behinderung, (2) das Verbot von gesetzlichen Bestimmungen, welche die fürsorgerische Unterbringung von Menschen mit Behinderungen aufgrund einer vermuteten Selbst- oder Drittgefährdung erlauben, (3)

GRABENWARTER/PABEL, EMRK, S. 263, Rz. 41; Harris, O'Boyle and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, S. 329.

¹⁷³⁸ Dieses Kriterium erfordert die regelmässige Überprüfung des Gesundheitszustands des Betroffenen; diese Beurteilung kann in der Praxis Schwierigkeiten bereiten, da eine ärztliche Beurteilung der psychischen Gesundheit nicht immer mit absoluter Sicherheit erfolgen kann. Der EGMR lässt den Vertragsstaaten hier einen gewissen Spielraum, um die Interessen der Gesellschaft mit denjenigen des Betroffenen abzuwägen, siehe Harris, O'Boyle and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, S. 330f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

¹⁷³⁹ Siehe GRABENWARTER/PABEL, EMRK, S. 264, Rz. 44 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR.

¹⁷⁴⁰ Harris, O'Boyle and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, S. 328.

¹⁷⁴¹ CRPD Report 2015-2016, Annex, lit. C, Rz. 6.

¹⁷⁴² Siehe CRPD, Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on its twelfth session (15 September – 3 October 2014), UN Doc CRPD/C/12/2, Annex IV, S. 14f., abrufbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2f12%2f2&Lang=en. Siehe dazu auch die ausführlichen Richtlinien des BRK-Ausschusses zu Art. 14 UNO-BRK, CRPD, Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, The right to liberty and security of persons with disabilities (September 2015), abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/GC/GuidelinesArticle14.doc>.

das Verbot, einem Menschen die Freiheit zu entziehen, weil er nicht prozessfähig ist und (4) die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen während des Freiheitsentzugs.

ii. Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Art. 15 UNO-BRK knüpft an das Verbot der Folter und der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe an, wie es von Art. 7 UNO-Pakt II und Art. 3 EMRK gewährleistet wird; die Bundesverfassung garantiert es in Art. 10 Abs. 3 BV. Art. 15 UNO-BRK umfasst eine unmittelbar zu erfüllende, justiziable staatliche Schutzpflicht, alle wirksamen Massnahmen zu treffen, um Folter, grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhindern. Diese Schutzpflicht gilt auch gegenüber Misshandlungen von Seiten Privater¹⁷⁴³.

Art. 15 UNO-BRK bringt folgende beiden Aspekte besonders zum Tragen¹⁷⁴⁴: Erstens muss die Beurteilung, ob eine unzulässige Behandlung vorliegt, stets unter Berücksichtigung der besonderen Verletzlichkeit von Menschen mit Behinderungen erfolgen. Zweitens müssen Vorkehrungen zur Verhinderung von grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlungen oder Strafen entsprechend der besonderen Verletzlichkeit von inhaftierten oder institutionalisierten Menschen mit Behinderungen getroffen werden. So kann ein Umgang mit einem Inhaftierten, der an sich noch nicht die Schwelle der Unmenschlichkeit überschreitet, je nach Behinderung im Rahmen von Art. 15 UNO-BRK unzulässig erscheinen¹⁷⁴⁵.

¹⁷⁴³ FENNELL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 15, S. 450.

¹⁷⁴⁴ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 65 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR; MARCHESI, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 15, S. 309f., 313.

¹⁷⁴⁵ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 38; MARCHESI, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 15, S. 311. Auch der EGMR und der UNO-Menschenrechtsausschuss verlangen, der besonderen Verletzlichkeit der Betroffenen, namentlich Menschen mit geistigen Behinderungen, Rechnung zu tragen, siehe EGMR *Rooman v. Belgium*, 18052/11 (2019), Rz. 143; *Stanev v. Bulgaria*, 36760/06 (2012), Rz. 120; für den UNO-Menschenrechtsausschuss Urteil *Isabel López Martínez et al. v. Colombia*, Communication No. 3076/2017, UN Doc CCPR/C/128/D/3076/2017 (2020), Rz. 9.2; *Fijalkowska v. Poland*, Communication No. 1061/2002, UN Doc CCPR/C/84/D/1061/2002 (2005), Rz. 8.3.

Der BRK-Ausschuss äussert seine Besorgnis über die Anwendung von medizinischen Zwangsbehandlungen, chemischen, physischen und mechanischen Zwangsmassnahmen bei Menschen mit Behinderungen sowie deren Isolation und Absonderung in Schweizer Gefängnissen, Institutionen und psychiatrischen Einrichtungen und empfiehlt die Abschaffung aller Rechtsnormen und Praktiken, welche derartige Massnahmen zulassen¹⁷⁴⁶.

iii. Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch

Schliesslich tritt mit Art. 16 UNO-BRK eine Bestimmung hinzu, welche auf die spezifischen Gefahren von Menschen mit Behinderungen im Alltag ausgerichtet ist. Sie verpflichtet die Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen „innerhalb und ausserhalb der Wohnung vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschliesslich ihrer geschlechtsspezifischen Aspekte, zu schützen“ und zu diesem Zweck insbesondere Schutz-, Rehabilitations- und präventive Massnahmen zu treffen¹⁷⁴⁷.

Die Garantie der Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch in Art. 16 UNO-BRK begründet ein unmittelbar anwendbares Individualrecht gegen staatliche Eingriffe; zudem auferlegt sie dem Staat Pflichten zum Schutz vor Übergriffen durch Private¹⁷⁴⁸, ergänzt durch gewisse Leistungspflichten¹⁷⁴⁹. Diese sind unmittelbar zu erfüllen¹⁷⁵⁰. Es geht dabei sowohl um Prävention (Art. 16 Abs. 1-3 UNO-BRK), als auch um Rehabilitation und Wiedereingliederung der Opfer von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Art. 16 Abs. 4 UNO-BRK). Schliesslich ist der Staat zur Schaffung wirksamer Rechtsvorschriften und politischer Konzepte zur Erkennung, Untersuchung und Verfolgung von Ausbeutung,

¹⁷⁴⁶ Concluding Observations Switzerland, Rz. 31 und 32 (a).

¹⁷⁴⁷ MARCHESI, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 16, S. 322f.

¹⁷⁴⁸ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 187, Rz. 1.

¹⁷⁴⁹ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 19; TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 188, Rz. 3.

¹⁷⁵⁰ KEELING, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 16, S. 480.

Gewalt und Missbrauch verpflichtet (Art. 16 Abs. 5 UNO-BRK), unter Hervorhebung der besonderen Verletzlichkeit von Frauen¹⁷⁵¹ und Kindern¹⁷⁵² mit Behinderungen.

*So stellt der BRK-Ausschuss eine Verletzung von Art. 16 Abs. 4 UNO-BRK in einem Fall fest, in welchem die Behörden einer Frau keine Unterstützungsmassnahmen zukommen liessen, die wegen ihres Albinismus von ihren Nachbarn angegriffen und schwer verletzt worden war*¹⁷⁵³.

Art. 16 UNO-BRK hat zudem spezifische Bedeutung für Menschen mit Behinderungen, denen die Freiheit entzogen worden ist.

*So erachtet der BRK-Ausschuss Art. 16 UNO-BRK in einem Fall als verletzt, in welchem ein gehörloser Inhaftierter von den Gefängniswärtern wiederholt misshandelt worden war*¹⁷⁵⁴.

Die Verpflichtung, alle geeigneten Massnahmen zum Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu treffen, umfasst etwa die rechtliche Aufsicht, die Überwachung der Unterbringungsorte, Schulungen des Personals und allgemein die Förderung der Kenntnisse einer breiteren Öffentlichkeit über die Schutzbedürfnisse von Menschen mit Behinderungen¹⁷⁵⁵. Massnahmen umfassen gemäss Art. 16 Abs. 2 UNO-BRK die Gewährung von Hilfe und Unterstützung für Menschen mit

¹⁷⁵¹ Siehe zur besonderen Verletzlichkeit von Frauen mit Behinderungen im Rahmen von Art. 16 UNO-BRK CRPD, General Comment No. 3, Rz. 29-37.

¹⁷⁵² Siehe zum spezifischen Schutz von Kindern vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, mit Verweis auf die UNO-KRK MARCHESI, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 16, S. 319f. Zu möglichen Massnahmen zählen Schulung und Bildung der Eltern und anderen Betreuungspersonen, Vorkehrungen zum Schutz von Kindern bei der Wahl von Betreuungspersonen und Einrichtungen, Zurverfügungstellung und Förderung von Unterstützungsdiensten für Eltern, Geschwister und Betreuungspersonen, spezifische Schulung des Personals in Einrichtungen, Vorsehen von gesetzlichen Vorkehrungen zur Sanktionierung von Tätern, Sicherstellung der Behandlung und Rehabilitation von Opfern.

¹⁷⁵³ CRPD Z. v. United Republic of Tanzania, Communication No. 24/2014, UN Doc CRPD/C/22/D/24/2014 (2019) Ziff. 8.7; siehe auch den Entscheid zur Misshandlung eines 12-jährigen Kindes wegen dessen Albinismus CRPD Y. v. United Republic of Tanzania, Communication No. 23/2014, UN Doc CRPD/C/20/D/23/2014 (2018) Ziff. 8.8.

¹⁷⁵⁴ CRPD Munir al Adam v. Saudi Arabia, Communication No. 38/2016, UN Doc CRPD/C/20/D/38/2016 (2018), Ziff. 11.3.

¹⁷⁵⁵ KEELING, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 16, S. 480.

Behinderungen und ihren Familien und Betreuungspersonen sowie die Bereitstellung von zugänglichen¹⁷⁵⁶ Informationen und Aufklärung darüber, wie Fälle von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch verhindert, erkannt und angezeigt werden können. Diese Massnahmen sind darauf ausgerichtet, Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, sich selber zu wehren¹⁷⁵⁷, müssen aber auch sämtliche Betreuungspersonen umfassen, welche mit Menschen mit Behinderungen in Kontakt treten¹⁷⁵⁸. Zudem muss die Zugänglichkeit von Opferhilfestellen, Frauenhäusern und anderen Beratungsstellen und Institutionen zur Rehabilitation von Gewaltopfern sowie die von ihnen angebotenen Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen sichergestellt sein¹⁷⁵⁹.

In der Schweiz herrscht ein Mangel an zugänglichen Opferhilfestellen, zugänglichen Informationen über Unterstützungsdienste und Meldemechanismen für Opfer von Gewalt; auch sind ein Mangel an Wissen seitens der Justizbehörden und an angemessenen Vorkehren in Verfahren der Rechtsanwendung feststellbar. Dementsprechend empfiehlt der BRK-Ausschuss der Schweiz, Strategien zur Sicherstellung der baulichen, informationellen und kommunikativen Zugänglichkeit zu erarbeiten und umzusetzen, Meldemechanismen einzurichten – auch in Institutionen – und Schulungen des Verwaltungs- und Justizpersonals über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die Zugänglichkeit und die Gewährung von angemessenen Vorkehren durchzuführen¹⁷⁶⁰.

Das kantonale Polizeirecht enthält bis auf sehr wenige Ausnahmen¹⁷⁶¹ keine spezifischen Bestimmungen zu den Schutzbedürfnissen und über den Umgang mit Menschen mit Behinderungen. Vereinzelt sehen polizeirechtliche Vorschriften sichernde

¹⁷⁵⁶ KEELING, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 16, S. 485.

¹⁷⁵⁷ KEELING, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 16, S. 485.

¹⁷⁵⁸ KEELING, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 16, S. 486.

¹⁷⁵⁹ KEELING, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 16, S. 485, 487.

¹⁷⁶⁰ Concluding Observations Switzerland, Rz. 33 (c) und 34 (c).

¹⁷⁶¹ Z.B. Art. 34 Abs. 2 lit. b St. Gallisches Polizeigesetz, wonach die Polizei erkennungsdienstliche Unterlagen zu Personen beschaffen kann, deren Identität nicht auf andere Weise feststellbar ist, insbesondere, wenn sie „wegen ihres Alters, eines Unfalls, dauernder Krankheit, Behinderung, physischer Störung oder Bewusstseinsstörung über ihre Identität nicht Auskunft geben können“.

Massnahmen zum Schutz der Grundrechte der Betroffenen vor, jedoch ohne Bezug zu Menschen mit Behinderungen¹⁷⁶². Es ist sicherzustellen, dass Mitglieder der Polizei und anderer Sicherheitsorgane mit der notwendigen Sachkenntnis mit Menschen mit Behinderungen umgehen, sei dies im Rahmen von Befragungen, der Durchsuchung oder der Inhaftierung. Dazu sind entsprechende Schulungen im Rahmen der polizeilichen Ausbildung durchzuführen¹⁷⁶³.

Menschen mit Behinderungen sind besonders verletzlich gegenüber Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, da sie oft in einem Abhängigkeitsverhältnis zu anderen Personen stehen, welche dieses ausnützen können, im häuslichen wie im institutionellen Umfeld¹⁷⁶⁴. Die Praxis des BRK-Ausschusses zeigt, dass physischer und psychischer Missbrauch von Menschen mit Behinderungen in Institutionen in vielen Ländern weit verbreitet ist¹⁷⁶⁵. Institutionen in der Schweiz haben aufgrund dieser Erfahrungen strenge und wirksame Massnahmen zum präventiven Schutz vor Missbrauch und die erforderlichen repressiven und therapeutischen Massnahmen bei vorgefallenem Missbrauch bereitzustellen.

¹⁷⁶² Z.B. § 32 des Baselstädtischen Gesetzes betreffend die Kantonspolizei (Polizeigesetz PolG BS), der vorsieht, dass Personen bei Einvernahmen und Befragungen das Recht haben, von Angehörigen des gleichen Geschlechts befragt oder angehört zu werden oder § 54 PolG BS, wonach die Androhung von unmittelbarem Zwang so rechtzeitig zu erfolgen hat, „dass die betroffenen Personen noch von sich aus den polizeilichen Anordnungen nachkommen können“. Als Beispiel für eine Anpassung des kantonalen Rechts an die Anforderungen der UNO-BRK könnten diese Bestimmungen dahingehend ergänzt werden, dass Menschen mit Behinderungen ein Recht auf eine fachliche bzw. ärztliche Begleitung haben, während die Androhung von unmittelbarem Zwang nicht nur rechtzeitig erfolgen müsste, sondern auch in einer Art und Weise, welche die betroffene Person versteht.

¹⁷⁶³ KEELING, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 16, S. 492.

¹⁷⁶⁴ KEELING, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 16, S. 467f.; siehe mit Bezug auf Art. 15 UNO-BRK auch die Hinweise bei FENNELL, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 15, S. 440f. und den Verweis auf einen Bericht des UN-Sonderberichterstatters über Folter aus dem Jahr 2013, welcher gewisse Praktiken in Institutionen kritisiert, welche die Grenze zur unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung überschreiten.

¹⁷⁶⁵ Siehe nur etwa den Bericht über das Untersuchungsverfahren gegen Ungarn, Inquiry concerning Hungary carried out by the Committee under article 6 of the Optional Protocol to the Convention vom 13. September 2019, UN Doc CRPD/C/HUN/IR/1, abrufbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FHUN%2FIR%2F1&Lang=en.

Der BRK-Ausschuss zeigt sich besorgt über die gemeldete hohe Zahl der Fälle von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch gegenüber Menschen mit Behinderungen in der Schweiz, auch in Institutionen, und insbesondere gegen Frauen und Kinder mit Behinderungen. Er legt der Schweiz nahe, ihre Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung aller Arten von Gewalt zu intensivieren und Menschen mit Behinderungen mit zugänglichen, altersgerechten Informationen über das Thema und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten zu versorgen. Es ist sicherzustellen, dass Opfer von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch vertraulich Meldung erstatten können und diesen Meldungen unverzüglich nachgegangen wird, dass Täter strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden und dass Opfern von Gewalt Rechtsbehelfe gewährt werden¹⁷⁶⁶.

Zur Verwirklichung seiner konventionsrechtlichen Verpflichtungen muss der Staat bei der Unterbringung von Menschen mit Behinderungen dafür sorgen, dass Sicherheits- und Qualitätsvorgaben eingehalten werden, und eine unabhängige Überwachung vorsehen. Im institutionellen Bereich haben die Kantone die Kompetenz zur Erteilung von Bewilligungen für den Betrieb und zur Aufsicht über die Einrichtungen¹⁷⁶⁷: Sie haben sicherzustellen, dass die Einrichtungen über die erforderlichen Regelungen, Infrastrukturen und entsprechend geschultes Personal verfügen. Die Institutionen können durch periodische Überprüfungen möglicher Risiken und Gefahren zur Prävention von Ausbeutung, Missbrauch und Fällen von Gewalt beitragen und durch entsprechende Nachkontrollen, etwa durch Inspektionen, die Qualität ihrer Dienstleistungen sicherstellen. Von besonderer Bedeutung sind weiter die proaktive Information von Menschen mit Behinderungen sowie den ihnen nahestehenden Personen über ihre Rechte und das Vorsehen eines Beschwerdeverfahrens bei Streitigkeiten zwischen der Einrichtung und der betroffenen Person.

¹⁷⁶⁶ Concluding Observations Switzerland, Rz. 33 (a), 34 (a) und (d).

¹⁷⁶⁷ Siehe den nationalen Aktionsplan von INSOS Schweiz, Curaviva Schweiz, vahs und EBGB mit zahlreichen Anregungen, Empfehlungen und Möglichkeiten für die Umsetzung der UNO-BRK im institutionellen Bereich, Aktionsplan UN-BRK 2019–2023, Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bei Verbänden und Dienstleistungsanbietern für Menschen mit Behinderung, abrufbar unter: https://www.aktionsplan-un-brk.ch/admin/data/files/hero_asset/file/3/191021_a4_ap_lang_de_web_final.pdf?lm=1571657601.

iv. Achtung der Privatsphäre

Bei der Ausgestaltung von Haft- oder Anstaltsbedingungen tritt ergänzend die Pflicht zur Achtung der Privatsphäre nach Art. 22 UNO-BRK hinzu, welche im Rahmen von Haft und Unterbringung ein besonderes Gewicht erhält. Die Garantie gilt unabhängig vom Aufenthaltsort oder der Wohnform, gilt also auch für Institutionen oder stationäre Einrichtungen. Art. 22 Abs. 1 UNO-BRK schreibt vor, dass Menschen mit Behinderungen keinen willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in ihr Privatleben, ihr Familienleben oder ihre Wohnung ausgesetzt werden dürfen. Für Menschen mit Behinderungen, welche in geschlossenen Einrichtungen leben, erscheint die Achtung der Privatsphäre besonders wichtig, da sie durch das Personal überwacht und betreut werden und oft auf dessen Hilfe und Unterstützung angewiesen sind¹⁷⁶⁸. Die Garantie erfordert die besondere Berücksichtigung der Situation von Menschen mit Behinderungen, insbesondere bei der Ausarbeitung von Anstaltsreglementen und der Schulung des Personals.

b. Freiheitsentzug

Ein Freiheitsentzug stellt für sich allein bereits einen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen dar. Eine Vernachlässigung der spezifischen Bedürfnisse der Insassen mit Behinderungen kann u.U. den Schutzbereich der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung bzw. des Folterverbots eröffnen¹⁷⁶⁹. Haftanstalten und geschlossenen Institutionen ist gemeinsam, dass der Schutz der Grundrechte der Insassen umfassend von den staatlichen Vorkehrungen abhängig ist. Behinderungen, die im Alltag zu einer erhöhten Abhängigkeit von der Hilfsbereitschaft und Vorurteilsfreiheit anderer Menschen sowie von der barrierefreien Gestaltung gesellschaftlicher und staatlicher Institutionen führen,

¹⁷⁶⁸ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 225, Rz. 5.

¹⁷⁶⁹ Im 7. Staatenbericht des UNO-Ausschusses gegen Folter brachte der Ausschuss seine Besorgnis über gewisse Aspekte der Haftbedingungen in schweizerischen Gefängnissen zum Ausdruck. Hervorgehoben wurde unter anderem der kantonale unterschiedliche Zugang zu medizinischen Behandlungen, insbesondere für Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Beeinträchtigungen. Weiter wurde die Einzelhaft von Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen kritisiert, siehe Committee against Torture, Concluding observations on the seventh periodic report of Switzerland, UN Doc CAT/C/CHE/CO/7, S. 6f., abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/menschenrechte/antifolterkonvention/cat-ber-7-schlussfolgerungen-e.pdf>.

können in solchen Situationen die Gefahr der unrechtmässigen oder gar missbräuchlichen Behandlung nochmals erhöhen. Entsprechend müssen etwa die Anstaltsreglemente sichernde Massnahmen vorsehen, welche diesem erhöhten Risiko Rechnung tragen. Auch sind Massnahmen wie die Schulung der zuständigen Organe (insb. Polizei, Gefängnispersonal) oder die Anpassung von Haftbedingungen durch angemessene Vorkehren erforderlich¹⁷⁷⁰.

Der Freiheitsentzug ist entsprechend den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen auszugestalten: Einerseits soll damit sichergestellt werden, dass Menschen mit Behinderungen die gleichen Rechte haben wie andere Personen, denen die Freiheit entzogen wurde. Auf der anderen Seite müssen während eines Freiheitsentzugs die Grundsätze und Leitprinzipien der UNO-BRK berücksichtigt werden und die Freiheitsentzugsbedingungen entsprechend angepasst werden¹⁷⁷¹. Menschen mit Behinderungen, welche in einem Straf- oder Massnahmenvollzug leben, sind insbesondere von einer allfälligen Unzugänglichkeit der Infrastruktur oder der Dienstleistungen sowie in ihren Kommunikationsmöglichkeiten im Alltag beeinträchtigt. Daher sind sämtliche Bauten und Anlagen inklusive Besucherbereich, deren Einrichtungen sowie die Dienstleistungen des Straf- und Massnahmenvollzugs wie auch die Kommunikationsmöglichkeiten von Menschen mit Sinnesbehinderungen oder geistigen Behinderungen auf ihre Zugänglichkeit hin zu überprüfen und anzupassen¹⁷⁷². Dies umfasst die Pflicht zu Anpassungen des Zugangs zu sanitären Anlagen, Essräumen und Familienzimmern, zum Gefängnishof, zur Bibliothek, zu Arbeitsplätzen sowie zu medizinischen, psychologischen, sozialen und rechtlichen Dienstleistungen¹⁷⁷³ und die Eröffnung von Kommunikationsmöglichkeiten.

¹⁷⁷⁰ CRPD Report 2015-2016, Annex, lit. I, Rz. 17.

¹⁷⁷¹ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreuz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 179, Rz. 9.

¹⁷⁷² Siehe dazu die Rechtsprechung des BRK-Ausschusses im Fall CRPD Mr. X v. Argentina, Communication No. 8/2012, UN Doc CRPD/C/11/D/8/2012 (2014), Rz. 8.5. Der BRK-Ausschuss hält fest, dass Menschen mit Behinderungen in Haftanstalten das Recht auf eine Behandlung in Einklang mit der Konvention haben, einschliesslich der Bereitstellung von angemessenen Vorkehren und der Sicherstellung der Zugänglichkeit. Die Vertragsstaaten müssen alle erforderlichen Massnahmen zur Beseitigung von Barrieren treffen, um Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, ein unabhängiges und selbständiges Leben zu führen und an allen Aspekten des täglichen Lebens in einer Haftanstalt in vollem Umfang teilzunehmen.

¹⁷⁷³ CRPD Mr. X v. Argentina, Communication No. 8/2012, UN Doc CRPD/C/11/D/8/2012 (2014), Rz. 8.5.

c. Fürsorgerische Unterbringung

Art. 14 UNO-BRK untersagt grundsätzlich die zwangsweise – d.h. ohne das Einverständnis der betroffenen Person erfolgende – Zuweisung in eine institutionelle Lebensform in Zusammenhang mit einer Behinderung. Nach der Ansicht des BRK-Ausschusses verbietet Art. 14 UNO-BRK eine fürsorgerische Unterbringung auch bei vorliegender Gefährdung absolut, insbesondere in Fällen von psychosozialen und intellektuellen Behinderungen, selbst bei Vorliegen der Gefahr einer Selbst- oder Fremdgefährdung¹⁷⁷⁴.

Der BRK-Ausschuss kritisiert ausdrücklich das Schweizer Recht, welches die Freiheit von Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen durch zwangsweise Einweisungen beschränkt und äussert seine Besorgnis über die steigende Zahl von fürsorgerischen Unterbringungen in der Schweiz. Er empfiehlt die Aufhebung aller Normen und Praktiken, welche den Entzug der Freiheit aufgrund einer Behinderung zulassen¹⁷⁷⁵.

Allerdings scheint die Staatenpraxis diese enge Auslegung nicht zu stützen¹⁷⁷⁶. Anerkannt ist aber, dass zur Behinderung stets besondere Umstände hinzutreten müssen, um die Entziehung der Freiheit zu rechtfertigen¹⁷⁷⁷. Ohne gesetzlich vorgeschriebene, qualifizierte Gründe, wie insbesondere eine akute Gefährdung der eigenen Person oder von Dritten, ist sie stets unrechtmässig.

Das Bundesrecht regelt in den Art. 426ff. ZGB die Voraussetzungen, Zuständigkeiten und Verfahren für eine fürsorgerische Unterbringung. Die kantonalen Ausführungsgesetzgebungen haben dabei sicherzustellen, dass die Fachleute des Spruchkörpers zur Beurteilung der Notwendigkeit einer fürsorgerischen Unterbringung über die notwendigen Kenntnisse verfügen, um behinderungsbedingte Besonderheiten zu beurteilen. Es empfiehlt sich zudem, die Regelungen zur Umsetzungspraxis schriftlich niederzulegen.

¹⁷⁷⁴ Siehe die vom CRPD erarbeiteten Richtlinien zu Art. 14 UNO-BRK in CRPD Report 2015-2016, Annex, lit. C, Rz. 6-9 sowie lit. G, Rz. 13-15.

¹⁷⁷⁵ Concluding Observations Switzerland, Rz. 29 (a) und 30 (a).

¹⁷⁷⁶ PERLIN/SZELI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 14, S. 409f.; SEATZU, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 14, S. 299f.

¹⁷⁷⁷ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 177, Rz. 6.

In verschiedenen Kantonen und Regionen bestehen Lücken in der örtlichen und ambulanten Behandlung, was die hohe Zahl fürsorgerischer Unterbringungen in der Schweiz mit erklären könnte¹⁷⁷⁸. Das psychiatrische Versorgungssystem ist im Lichte der UNO-BRK auf die Vermeidung von fürsorgerischen Unterbringungen hin auszurichten, u.a. durch Schaffung oder Ausbau eines ambulanten Hilfesystems¹⁷⁷⁹, das den Betroffenen vor Ort zur Verfügung steht.

Darüber hinaus sind bei einer institutionellen Unterbringung, insb. von Menschen mit psychosozialen und intellektuellen Behinderungen, geeignete Massnahmen zu treffen, um die Anwendung von freiheitsbeschränkenden Massnahmen (wie etwa Einschliessen, Fixieren, Sedieren) zu regulieren und zu überprüfen¹⁷⁸⁰.

Der Wille der Betroffenen ist auch im Falle einer fürsorgerischen Unterbringung zu respektieren. Die Betroffenen sollen über die Möglichkeit von Patientenverfügungen und Behandlungsvereinbarungen informiert werden und diese, wenn immer möglich, im Rahmen einer unterstützten Entscheidungsfindung selber schliessen¹⁷⁸¹. Zu diesem Zweck sollte verbindlich geregelt werden, wie das Medizinpersonal über den Umgang und die Kommunikation mit Menschen mit Behinderungen unterrichtet wird¹⁷⁸².

Wer an Menschen mit Behinderungen gegen ihren Willen einen medizinischen oder wissenschaftlichen Versuch unternimmt, unterzieht sie zugleich auch zumindest einer unmenschlichen bzw. erniedrigenden Behandlung i.S.v. Art. 15 Abs. 1 UNO-BRK, ohne dass die Versuche ihrer Intensität nach der Folter oder der grausamen, unmenschlichen

¹⁷⁷⁸ Aktualisierter Schattenbericht, S. 48; Schattenbericht, S. 68. Siehe zum Thema psychische Gesundheit bereits oben, S. 475ff.

¹⁷⁷⁹ Siehe zu den Defiziten bei den intermediären Angeboten in der Schweiz bereits oben S. 475ff. Ein Beispiel für ein ambulantes Angebot ist die Stiftung Rheinleben in Basel-Stadt, die sich für die Verbesserung der Lebenssituation psychisch beeinträchtigter Menschen einsetzt, insbesondere durch ihre Betreuung, Begleitung und Förderung ausserhalb der psychiatrischen Kliniken sowie durch ihre Eingliederung in ein soziales Umfeld, weitere Informationen abrufbar unter <https://www.rheinleben.ch>.

¹⁷⁸⁰ Aktualisierter Schattenbericht, S. 49.

¹⁷⁸¹ Siehe zum Thema Zwangsbehandlungen und zum Grundsatz der freien und informierten Einwilligung auch oben S. 472ff.

¹⁷⁸² In Bezug auf das Recht auf Gesundheit WELLER, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 25, S. 730f.

oder erniedrigenden Behandlung gleichkommen müssen¹⁷⁸³. Wird die Zustimmung verweigert, darf daher nur in sehr engem Rahmen eine zwangsweise medizinische Behandlung stattfinden¹⁷⁸⁴.

III. ORGANISATORISCHE REGELUNGEN

Es ist eine Besonderheit der UNO-BRK, dass bereits im Menschenrechtsvertrag selbst verankert ist, welche Strukturen zur Umsetzung der gewährleisteten Rechte zu schaffen sind¹⁷⁸⁵. Anders als beispielsweise der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO Pakt II) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO Pakt I) macht die UNO-BRK mit Art. 33 spezifische Vorgaben über die institutionellen Vorkehrungen zur Umsetzung der Konvention („obligations of conduct“)¹⁷⁸⁶.

Die Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen bedingt, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten eine kohärente Behindertenpolitik betreiben, welche Austausch, Koordination und Zusammenarbeit über die Themengebiete und föderalen Ebenen hinweg gewährleistet. Daher ist die Schaffung eines institutionellen Rahmens ein zentrales Handlungsfeld der Behindertenpolitik des Bundesrates¹⁷⁸⁷.

1. STAATLICHE ANLAUFSTELLEN NACH ART. 33 ABS. 1 UNO-BRK

Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK verpflichtet die Staaten, „eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Über-

¹⁷⁸³ TRENK-HINTERBERGER, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK, S. 183, Rz. 6.

¹⁷⁸⁴ Art. 433ff. ZGB enthält dazu die Voraussetzungen für medizinische Massnahmen an psychisch Erkrankten.

¹⁷⁸⁵ HRC Study implementation and monitoring, Rz. 15; Implementation and monitoring, Rz. 3; DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 18. Neben der UNO-BRK kennt nur das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe eine ähnliche Bestimmung.

¹⁷⁸⁶ DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 19.

¹⁷⁸⁷ Bericht Bundesrat, S. 42.

einkommens“ zu bestimmen sowie „sorgfältig die Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus“ zu prüfen, um die Umsetzung der entsprechenden Massnahmen in verschiedenen Bereichen zu erleichtern.

Bisher sind in den meisten Kantonen die Sozialämter die einzigen Anlaufstellen für Anliegen von Menschen mit Behinderungen. Sie arbeiten meist auf informeller Basis mit anderen Amtsstellen zusammen. Es mangelt ihnen regelmässig an der rechtlichen Zuständigkeit und der fachlichen Kompetenz, die ganze Bandbreite der Umsetzung aller Rechte aus der UNO-BRK im Kanton abzudecken. Zudem sind sie im Allgemeinen nicht zuständig für jene Umsetzungsfragen, die im Autonomiebereich der Gemeinden liegen.

Der BRK-Ausschuss zeigt sich besorgt über die Tatsache, dass bisher lediglich vier Kantone über Anlaufstellen für Menschen mit Behinderungen verfügen und bemängelt die Koordinationsmechanismen in der Schweiz, welche die Berücksichtigung der Konvention in allen Lebens- und Sachbereichen und auf allen Ebenen des Staates nicht sicherzustellen vermögen. Er empfiehlt deshalb die Stärkung dieser Mechanismen, um die Umsetzung der Konvention besser zu koordinieren und zu überwachen und die Einrichtung von Anlaufstellen in allen Kantonen, mit entsprechenden Ressourcen zur Verwirklichung ihres Auftrags¹⁷⁸⁸.

Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK schreibt nicht vor, wie die Organisation und die Zuständigkeiten im Einzelnen ausgestaltet werden müssen und überlässt den Vertragsstaaten diesbezüglich einen erheblichen Gestaltungsspielraum¹⁷⁸⁹. Im Folgenden werden deshalb die Aufgaben, Organisation und Verfahren sowie Varianten möglicher Ausgestaltung einer kantonalen Anlaufstelle zu Fragen der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen etwas näher ausgeleuchtet.

¹⁷⁸⁸ Concluding Observations Switzerland, Rz. 63 (a) und 64 (a).

¹⁷⁸⁹ AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 988; MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 33, S. 593; HRC Study implementation and monitoring, Rz. 23; UN Handbook, S. 94; Implementation and monitoring, Rz. 8.

a. Aufgaben

i. Umsetzung des Rechts

Zentrale Funktion der staatlichen Anlaufstelle ist die Umsetzung des Übereinkommens. Dies umfasst insbesondere die folgenden Aufgaben¹⁷⁹⁰:

- Ausarbeitung und Koordination einer kohärenten staatlichen Behindertenpolitik;
- Umsetzung und Koordination der behindertenrechtlichen Bestimmungen der Konvention und der innerstaatlichen Gesetzgebung;
- Einbezug der verschiedenen Departemente bei der Umsetzung der Konvention und der behindertenrechtlichen Bestimmungen der Gesetzgebung sowie Weiterentwicklung der Rechte von Menschen mit Behinderungen;
- Fachspezifische Überprüfung sowie Begleitung von Gesetzgebungsverfahren und Erarbeiten von Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren;
- Beratung der Regierung, Erarbeitung von Schwerpunkten der Behindertenpolitik und periodische Berichterstattung an den Regierungsrat;
- Unterstützung der Departemente bei der Erarbeitung von Massnahmenplänen und Strategien;
- Erhebung von Informationen und Daten gemäss Art. 31 Abs. 1 UNO-BRK¹⁷⁹¹ und Erarbeitung von Studien und Berichten;
- Erarbeitung von Agenden oder Aktionsplänen mit messbaren Zielvorgaben, Evaluationsindikatoren, Fristen und entsprechenden Monitoringmechanismen;
- Kontakt- und Beratungsstelle für die Verwaltung und alle mit Behindertengleichstellungsrecht betrauten Stellen sowie Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen;

¹⁷⁹⁰ Siehe DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 29ff.; MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 33, S. 594f.; HRC Study implementation and monitoring, Rz. 29; UN Handbook, S. 95; Implementation and monitoring, Rz. 11 (c).

¹⁷⁹¹ MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 33, S. 595 unterstreicht die Wichtigkeit dieser Aufgabe. Die erhobenen Daten und Informationen bilden die Grundlage für ein Monitoring der Konvention.

- Öffentlichkeitsarbeit, Information und Förderung des Wissens und des Bewusstseins über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Verwaltung und der Gesellschaft;
- Projektförderung im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und der Umsetzung der UNO-BRK;
- Förderung der Mitbestimmung von Menschen mit Behinderungen bei Verwaltungshandlungen.

ii. Koordination

(1) Erforderlichkeit der Koordination

Die zweite Hauptaufgabe einer staatlichen Anlaufstelle im Sinne von Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK besteht darin, die Umsetzung der UNO-BRK zu koordinieren. Die Konvention empfiehlt, dazu Koordinationsmechanismen zu prüfen und gegebenenfalls zu schaffen¹⁷⁹². Gerade in Bundesstaaten erscheint die Koordination zwischen den einzelnen staatlichen Akteuren von besonderer Wichtigkeit¹⁷⁹³: Es stellen sich Fragen der Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, wie auch zwischen den Kantonen und zwischen Staat und Zivilgesellschaft¹⁷⁹⁴ und nicht zuletzt auch innerhalb der kantonalen Verwaltung. Angesichts des sehr breiten Anwendungsbereichs der UNO-BRK und der vielfältigen Koordinationserfordernisse erscheint es schwer vorstellbar, dass ein Kanton ohne einen Koordinationsmechanismus auskommt.

Vereinzelt bestehen in den Kantonen gesetzlich verankerte Koordinationsmechanismen: Art. 2 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (BehG SG) des Kantons St. Gallen sieht etwa vor, dass das zuständige Departement die Zusammenarbeit zwischen Organisatio-

¹⁷⁹² Aufgrund des Wortlauts von Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK („Die Vertragsstaaten [...] prüfen sorgfältig die Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus“) wird die Errichtung eines Koordinationsmechanismus als freiwillig betrachtet, siehe DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 25ff. Das Prinzip von Treu und Glauben kann den Staat allenfalls verpflichten, einen Koordinationsmechanismus zu schaffen, siehe AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 990f.

¹⁷⁹³ BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 139; DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 27; UN Handbook, S. 94.

¹⁷⁹⁴ AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 990.

nen, Einrichtungen und Verbänden sowie den zuständigen Stellen von Kanton, Gemeinden und anderen Kantonen koordiniert.

Für die Verwirklichung einer auf Bundes- und Kantonsebene koordinierten Politik verpflichtet Art. 3 des Gesetzes über Menschen mit Behinderungen (BehG FR) des Kantons Freiburg den Staat, mit den Menschen mit Behinderungen sowie den öffentlichen und privaten Partnern zusammenzuarbeiten, die Umsetzung der internationalen und Bundesgesetzgebung über die Rechte und die Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen im Kanton zu überprüfen und für die Koordination des Leistungsangebots für Menschen mit Behinderungen zu sorgen.

Ziel der Koordination ist es, den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den mit der Umsetzung der UNO-BRK betrauten Behörden und Privaten zu fördern und zu institutionalisieren, so dass sie ihre Tätigkeiten miteinander abstimmen können und dadurch der Umsetzung eine gewisse Kohärenz verleihen.

(2) Konzept des UNO-Menschenrechtsrates

Der UNO-Menschenrechtsrat hat die folgenden Grundsätze zur Ausgestaltung von Koordinationsmechanismen zur Umsetzung der UNO-BRK formuliert:

Ein Koordinationsmechanismus soll in der Regel aus Vertretern aller staatlichen Anlaufstellen, der einzelnen Departemente und aus Vertretern von Behindertenorganisationen, aus Mitgliedern des privaten Sektors, der wissenschaftlichen Lehre, aus Gewerkschaftsmitgliedern und aus Vertretern der Zivilgesellschaft bestehen¹⁷⁹⁵.

Die zentrale Aufgabe des Koordinierungsmechanismus besteht darin, eine kohärente Behindertenpolitik zu entwickeln, den Dialog im Bereich Behinderung zu fördern, Bewusstseinsbildung und ähnliche Funktionen wahrzunehmen¹⁷⁹⁶. Durch die departementsübergreifende Teilnahme am Koordinationsmechanismus werden die Verwaltungsstellen besser in die Lage versetzt, ihre Aktivitäten und ihre Politik zu konzentrieren,

¹⁷⁹⁵ HRC Study implementation and monitoring, Rz. 34; DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 29.

¹⁷⁹⁶ HRC Study implementation and monitoring, Rz. 34; Implementation and monitoring, Rz. 11 (c).

um einen höchstmöglichen Mehrwert für Menschen mit Behinderungen zu erzeugen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und die begrenzten Ressourcen optimal zu nutzen¹⁷⁹⁷.

(3) Koordination im Kanton

In den Kantonen dürfte es im Allgemeinen angebracht sein, die Anlaufstelle nach Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK auch mit der Koordinationsaufgabe zu betrauen. Auf diese Weise können unnötige Doppelspurigkeiten vermieden und die Fachkenntnisse für alle allgemeinen behindertenrechtlichen Fragestellungen in einer Stelle vereinigt werden.

Der vom Menschenrechtsrat geforderte breite Einbezug von Organisationen ausserhalb der Verwaltung könnte dadurch umgesetzt werden, dass die Koordinationsstelle die erwähnten Organisationen regelmässig konsultiert und in ihre Arbeiten mit einbezieht. Um die erforderliche Konsistenz des Einbezugs zu gewährleisten, wäre vorgängig zu bestimmen, welche Organisationen regelmässig konsultiert werden. Dabei könnte durchaus Raum gelassen werden, um in Einzelfällen mit weiteren Organisationen in Kontakt zu treten. Eine rein ad-hoc organisierte Konsultation würde jedoch den Verdacht nähren, es würden schwergewichtig jene Organisationen begrüsst, die sich im Sinne der Vorschläge der Verwaltung äussern. Entsprechend könnte eine derartige Konzeption des Einbezugs aussenstehender Organisationen der Glaubwürdigkeit der Koordinationsstelle abträglich sein.

(4) Koordination Bund – Kantone und interkantonale Koordination

Eine kohärente Behindertenpolitik setzt eine Koordination zwischen Bund und Kantonen und zwischen den Kantonen untereinander voraus. Sowohl bei der Umsetzung von Bundesrecht als auch bei der Wahrnehmung ihrer eigenen Kompetenzen sind die Kantone darauf angewiesen, über die Erkenntnisse aus anderen Kantonen informiert zu werden. Dies ist insbesondere angesichts der oftmals komplexen Anforderungen der UNO-BRK und den regelmässig noch wenig praxiserprobten Ansätzen zu ihrer Umsetzung von besonderer Bedeutung. Entsprechend ist für einen regelmässigen Informations- und Erfahrungsaustausch unter den Akteuren zu sorgen und die Steuerung der Behindertenpolitik von Bund und Kantonen zu verbessern. Auf diese Weise kann

¹⁷⁹⁷ HRC Study implementation and monitoring, Rz. 36.

dazu beigetragen werden, die Voraussetzungen für eine kohärente Weiterentwicklung der Behindertenpolitik in der Schweiz zu schaffen.

Der Bundesrat hält dementsprechend in seinem Bericht zur Behindertenpolitik fest, dass die Koordination und Steuerung zwischen Bund und Kantonen gestärkt werden soll¹⁷⁹⁸. Bund und Kantone sollen ihre Aktivitäten sichtbar machen, gemeinsame Ziele formulieren und diese überwachen. Zudem soll geprüft werden, ob und wie in Querschnittsthemen eine kantonale Stelle als Anlaufstelle für den Bund in behindertenpolitischen Fragen benannt werden könnte.

Nationaler Dialog Sozialpolitik NDS: Ein zentrales Element der Behindertenpolitik des Bundes ist die enge Zusammenarbeit mit den Kantonen. Der Nationale Dialog Sozialpolitik Schweiz NDS, an dem das Eidgenössische Departement des Innern EDI und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK beteiligt sind, ist der Rahmen für einen regelmässigen Austausch zwischen Bund und Kantonen zu sozialpolitischen Themen der Behindertenpolitik¹⁷⁹⁹. Innerhalb dieses bereits bestehenden Organs sollen die strukturellen Voraussetzungen für eine engere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen geschaffen werden. Die Schaffung neuer Strukturen wurde geprüft, aber ausdrücklich verworfen¹⁸⁰⁰.

Der NDS legt die Strategie und Definition der Prioritäten fest und entscheidet über die Durchführung gemeinsamer Massnahmen. Der NDS stellt auch den Einbezug der nicht vertretenen Bundesstellen, Interkantonalen Konferenzen und kantonaler Stellen sicher. Zur fachlichen Unterstützung besteht eine ständige gemeinsame Arbeitsgruppe zur Behindertenpolitik – bestehend aus Vertretern von EBGB und BSV, dem Generalsekretariat der SODK, Vertretern der Fachkonferenz der Beauftragten für Behindertenfragen FBBF und Vertretern der Kantone sowie Vertretern weiterer involvierter Bundesstellen, interkantonalen oder kantonaler Stellen. Deren Aufgaben erstrecken sich auf die Koordination der Projekte, Informations- und Erfahrungsaustausch, Berichterstattung über die Umsetzung und behindertenpolitische Entwicklungen, Vorbereitung der Diskussionen, Vorschlag von Massnahmen und Empfehlungen.

¹⁷⁹⁸ Bericht Bundesrat, S. 43f.

¹⁷⁹⁹ Siehe dazu Bericht Bundesrat, S. 43f.

¹⁸⁰⁰ Bericht Bundesrat, S. 43.

Bund und Kantone erarbeiten gemeinsam in Mehrjahresprogrammen inhaltliche Schwerpunkte. Am NDS vom 22. Juni 2018 wurde das Konzept für das Mehrjahresprogramm „Selbstbestimmtes Leben“ (2018-2021) verabschiedet¹⁸⁰¹. Es wurden fünf Handlungsfelder identifiziert (Selbstbestimmung bei der Wahl der Tagesstruktur, freie Wahl des Wohnorts und der Wohnform, Flexibilisierung und Individualisierung von spezifischen Unterstützungsangeboten, Öffnung von allgemeinen Leistungen und Einrichtungen und Mitwirkung bei Entscheiden von Behörden und von Institutionen), zu denen in den kommenden vier Jahren Grundlagen erarbeitet, bestehende Angebote evaluiert und „Good practices“ identifiziert werden. Zudem sollen der Erfahrungsaustausch und die Vernetzung gefördert und neue Projekte durchgeführt werden.

Auch in diesem Koordinations-Gefäss fällt eine gewisse Verwaltungslastigkeit auf. Es erweckt den Eindruck, dass die Entwicklung behindertenpolitischer und -rechtlicher Politiken, Konzepte und Rechtsetzungen vorwiegend in verwaltungsinternen Gremien erfolgen soll. Werden externe Organisationen¹⁸⁰² nicht von Anfang an in die Entwicklungsarbeiten mit eingebunden, steigt die Gefahr verwaltungszentrierter Fehlleistungen.

Arbeitsgruppe Behindertenpolitik (AG BePo): Auf Bundesebene soll in erster Linie das EBGB die Koordination sämtlicher Aktivitäten des Bundes im Bereich der Rechte von Menschen mit Behinderungen übernehmen¹⁸⁰³. Im Herbst 2018 wurde zur Sicherstellung des Informationsaustausches auf fachlicher Ebene die AG BePo geschaffen. Sie soll insbesondere sicherstellen, dass behindertenpolitisch relevante Themen

¹⁸⁰¹ Programm „Selbstbestimmtes Leben“ (2018-2021), Konzept des Eidgenössischen Departements des Innern EDI vom 22. Juni 2018, abrufbar unter: <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Konzept%20Programm%20Selbstbestimmtes%20Leben.pdf.download.pdf/Programm%20Selbstbestimmtes%20Leben.pdf>. Siehe dazu auch den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Behindertenpolitik AG BePo von Bund und Kantonen zum Mehrjahresprogramm „Selbstbestimmtes Leben“, Entscheidungsgrundlage für die Umsetzung des Programms in den Jahren 2020/2021 vom 29. November 2019, abrufbar unter: <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Zwischenbericht%20Mehrjahresprogramm%20Selbstbestimmtes%20Leben.pdf.download.pdf/Zwischenbericht%20Mehrjahresprogramm%20Selbstbestimmtes%20Leben.pdf>.

¹⁸⁰² Weitere, im Rahmen des NDS nicht vertretene Akteure der Behindertenpolitik (Zivilgesellschaft, Akteure aus anderen, nicht sozialpolitischen Themen der Behindertenpolitik) sollen einzig über Konferenzen in die Weiterentwicklung der Behindertenpolitik einbezogen werden, Bericht Bundesrat, S. 44.

¹⁸⁰³ Bericht Bundesrat, S. 43.

und Bezüge frühzeitig erkannt werden und in die Arbeit der Bundesverwaltung einfließen. In der AG BePo sind das BSV, das EBGB, das Generalsekretariat der SODK, die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES, die Fachkonferenz der Beauftragten für Behindertenfragen FBBF, die Bundeskanzlei, das BAG, das BJ, der Schweizerische Gemeindeverband SGV und das BFS vertreten. Das Plenum trifft sich zweimal jährlich¹⁸⁰⁴.

Der Austausch mit der Zivilgesellschaft findet jeweils erst im Anschluss an die Sitzungen der AG BePo statt; darüber hinaus wird auf den etablierten Austausch im Rahmen von laufenden Projekten und weiterer spezifischer Treffen verwiesen¹⁸⁰⁵. Angesichts der zentralen Bedeutung, welche der AG BePo zukommt, und um relevante Themen und Bezüge früh erkennen zu können, wäre ein breiter und frühzeitiger Einbezug ausserstehender Organisationen im Sinne des Konzepts des Menschenrechtsrates unabdingbar.

SODK / Fachkonferenz der Beauftragten für Behindertenfragen FBBF: Die Kantone sind durch das Generalsekretariat der SODK und durch die Fachkonferenz der Beauftragten für Behindertenfragen (FBBF) vertreten, welche die SODK in Anerkennung der Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit für die Verbesserung der Lebensbedingungen und für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in allen Kantonen eingesetzt hat¹⁸⁰⁶. Die FBBF erarbeitet fachliche Grundlagen für die Weiterentwicklung der Sozialpolitik zugunsten von Menschen mit Behinderungen in den Kantonen und fördert die Zusammenarbeit unter den Kantonen bei der Umsetzung der UNO-BRK. Sie schafft die Verbindung zu anderen Bereichen der Behindertenpolitik, wie z. B. der kantonalen Bildungs-, Gesundheits- oder Verkehrspolitik und arbeitet mit den gesamtschweizerisch tätigen Behindertenorganisationen zusammen. Die FBBF dient zudem als Plattform zum interkantonalen Austausch von Informationen über aktuelle behindertenpolitische Themen und erarbeitet Expertisen, Stellungnahmen und Empfehlungen zu Handen der Gremien der SODK.

¹⁸⁰⁴ Siehe Zwischenbericht AG BePo, S. 4.

¹⁸⁰⁵ Zwischenbericht AG BePo, S. 4.

¹⁸⁰⁶ Siehe das Reglement der Fachkonferenz der Beauftragten für Behindertenfragen (FBBF) vom 17. Mai 2018, abrufbar unter:
https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/f462fe83/724d/4dc0/bf8d/d21c54e-da633/2018.05.17_def_Reglement_FBBF_d.pdf.

b. Organisation und Verfahren

Unabdingbare Voraussetzung für den Betrieb einer staatlichen Anlaufstelle für Menschen mit Behinderungen ist die bauliche, informative und kommunikative Zugänglichkeit der Stelle und ihre Besetzung mit kompetenten Angestellten. Der BRK-Ausschuss empfiehlt, dass an der Arbeit der staatlichen Anlaufstellen im Sinne von Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK auch Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen teilnehmen sollen¹⁸⁰⁷.

Der UNO-Menschenrechtsrat weist auf bekannte Probleme bestehender Koordinationsmechanismen hin, auf welche bei der Umsetzung zu achten ist, so etwa die Unklarheit des gesetzlichen Mandats, fehlende Ressourcen, die hierarchisch zu tiefe Ansiedelung innerhalb der Verwaltung, begrenzter Einbezug von Menschen mit Behinderungen oder der Ausschluss von Menschen mit bestimmten Beeinträchtigungen¹⁸⁰⁸.

Um die Wirksamkeit¹⁸⁰⁹ der staatlichen Anlaufstelle zu gewährleisten, sollte sie¹⁸¹⁰

- an einer zentralen Stelle der Verwaltung angesiedelt sein, wo sie Einfluss auf sämtliche Departemente nehmen kann,
- möglichst hoch in der Verwaltungshierarchie angesiedelt,
- mit ausreichenden finanziellen Mitteln und Personal ausgestattet und
- auf Dauer eingerichtet sein.

Es mag sinnvoll erscheinen, kantonale Anlaufstellen zusammenzulegen und in ein regionales Konzept einzubinden. Das baselstädtische Behindertenrechtegesetz sieht eine derartige Möglichkeit vor¹⁸¹¹, von der aber jedenfalls bisher nicht Gebrauch gemacht worden ist.

¹⁸⁰⁷ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 35.

¹⁸⁰⁸ HRC Study implementation and monitoring, Rz. 35; Implementation and monitoring, Rz. 15.

¹⁸⁰⁹ In diesem Zusammenhang wird auch etwa der Begriff der Nachhaltigkeit verwendet, siehe Handlungsbedarf ZH, S. 86. DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 25, erachten eine gesetzliche Verankerung der Anlaufstelle nicht als zwingend. Die Erfahrungen im Kanton Basel-Stadt raten vom Verzicht auf eine gesetzliche Grundlage dringend ab.

¹⁸¹⁰ Siehe DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 23ff.; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 136f.; HRC Study implementation and monitoring, Rz. 27-30; Implementation and monitoring, Rz. 11 (d); UN Handbook, S. 94.

¹⁸¹¹ Vgl. § 13 Abs. 1 BRG BS.

Um eine effektive Koordination sicherzustellen, sind alle Einheiten der kantonalen und kommunalen Verwaltung und alle Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, zu verpflichten, die Anlaufstelle frühzeitig über Projekte, Prozesse und Entscheidungen zu orientieren, welche von Bedeutung für Menschen mit Behinderungen sind¹⁸¹².

In diesem Sinne bestimmt § 15 BRG BS, dass die Einheiten des Kantons und der Gemeinden sowie die Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, die kantonale Fachstelle frühzeitig über Projekte der Rechtsetzung und weitere Verwaltungshandlungen von erheblicher Bedeutung für die Rechte von Menschen mit Behinderungen orientieren müssen.

c. Varianten möglicher Ausgestaltung in den Kantonen

i. Modell des UNO-Menschenrechtsrats: Zwei-Säulen-Modell

Der UNO-Menschenrechtsrat empfiehlt zur Schaffung von Anlaufstellen gemäss Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK einen Zwei-Säulen-Ansatz¹⁸¹³. Es sollen eine übergeordnete Anlaufstelle sowie Anlaufstellen in jedem Departement eingerichtet werden. In der Lehre wird die Errichtung solcher Anlaufstellen auf unteren föderalistischen Ebenen als Pflicht zur Erfüllung von Art. 33 UNO-BRK aufgefasst¹⁸¹⁴.

Die übergeordnete Anlaufstelle soll eine generelle Strategie- und Förderrolle einnehmen und den Fokus auf die Entwicklung und Koordination einer kohärenten Behindertenpolitik ausrichten; sie soll der Regierung beratend und informativ zur Seite stehen und als Kontaktstelle für die Zivilgesellschaft agieren¹⁸¹⁵. Diese soll nicht im Gesundheits- oder Sozialdepartement angesiedelt werden, sondern im Justiz- oder Präsidial-

¹⁸¹² Handlungsbedarf ZH, S. 86.

¹⁸¹³ HRC Study implementation and monitoring, Rz. 24; Implementation and monitoring, Rz. 10. Allerdings sind diese Ausführungen bezogen auf die bundesstaatliche Ebene; eine entsprechende Umsetzung auf gliedstaatlicher Ebene wird empfohlen, siehe HRC Study implementation and monitoring, Rz. 32.

¹⁸¹⁴ AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 989; DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 22f.

¹⁸¹⁵ HRC Study implementation and monitoring, Rz. 29.

department o.ä.; die organisatorisch zentrale Verortung soll verdeutlichen¹⁸¹⁶, dass die Behindertenpolitik keinem medizinischen, sondern einem sozialen Verständnis von Behinderung folgt¹⁸¹⁷. Weiter soll die übergeordnete Anlaufstelle möglichst hoch in der Verwaltungshierarchie angesiedelt werden¹⁸¹⁸.

In den einzelnen Departementen sollen Fachpersonen benannt werden, welche eng mit der zentralen Anlaufstelle zusammenarbeiten¹⁸¹⁹. Die Aufgaben der Fachpersonen in den Departementen sind die Repräsentation des Departements im übergeordneten Koordinierungsmechanismus, die Förderung der Umsetzung der UNO-BRK im Departement, die Teilnahme an der Erarbeitung von Aktionsplänen und das Überwachen und Berichterstatten über die Umsetzung der UNO-BRK innerhalb ihres Funktionsbereichs¹⁸²⁰.

ii. **Rechtsvergleich mit Deutschland und Österreich**

Nachfolgend wird die organisatorische Umsetzung von Art. 33 UNO-BRK in Deutschland und Österreich kurz skizziert. Beide Länder weisen bundesstaatliche Strukturen auf, die gewisse Ähnlichkeiten mit jenen der Schweiz haben. Beide Länder verfügen über Anlaufstellen auf Bundes- und auf Länderebene.

(1) Deutschland

In Deutschland trat die UNO-BRK am 26. März 2009 in Kraft. Als Anlaufstelle i.S.v. Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK wurde auf Bundesebene eine staatliche Anlauf- und Koordinierungsstelle geschaffen.

Als staatliche Anlaufstelle fungiert auf Bundesebene der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen¹⁸²¹, welche beim Bundesministerium

¹⁸¹⁶ HRC Study implementation and monitoring, Rz. 27; Implementation and monitoring, Rz. 11 (a).

¹⁸¹⁷ Siehe zum Begriff der Behinderung und zum Wandel im Verständnis von Behinderung oben, S. 278ff.

¹⁸¹⁸ HRC Study implementation and monitoring, Rz. 28; Implementation and monitoring, Rz. 11 (b).

¹⁸¹⁹ So auch die Handlungsempfehlung für den Kanton Zürich, Handlungsbedarf ZH, S. 86.

¹⁸²⁰ HRC Study implementation and monitoring, Rz. 25; Implementation and monitoring, Rz. 10.

¹⁸²¹ § 17-18 Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen vom 27. April 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz BGG). Ausführliche Informationen zum Beauftragten finden sich unter <https://www.behindertenbeauftragter.de>.

für Arbeit und Soziales (BMAS) angesiedelt ist. Der Beauftragte wird vom Bundeskabinett für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Aufgabe des Beauftragten ist es, darauf hinzuwirken, dass die Verantwortung des Bundes, für gleichwertige Lebensbedingungen für Menschen mit und ohne Behinderungen zu sorgen, in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens erfüllt wird. Er setzt sich bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe dafür ein, dass unterschiedliche Lebensbedingungen von Frauen und Männern mit Behinderungen berücksichtigt und geschlechtsspezifische Benachteiligungen beseitigt werden (§ 18 Abs. 1 BGG). Die Bundesministerien sind verpflichtet, den Beauftragten bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben, soweit sie Fragen der Integration von Menschen mit Behinderungen behandeln oder berühren, zu beteiligen und sind verpflichtet, den Beauftragten bei der Erfüllung seiner Aufgabe zu unterstützen, insbesondere die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Akteneinsicht zu gewähren (§ 18 Abs. 2 und 3 BGG).

Für Angelegenheiten, welche landesrechtliche oder Vorschriften der Städte und Landkreise betreffen, sind die Landesbehindertenbeauftragten zuständig, welchen ein aus Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen bestehender Behindertenbeirat zugeordnet ist¹⁸²²; ausserdem kennt Deutschland kommunale Beauftragte für die Belange von Menschen mit Behinderungen¹⁸²³.

Auf Bundesebene besteht eine staatliche Koordinierungsstelle¹⁸²⁴, bestehend aus einem Inklusionsbeirat und drei Fachausschüssen zu verschiedenen Themenschwerpunkten¹⁸²⁵

¹⁸²² Siehe etwa § 13 – 16 Landesgesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Landes-Behindertengleichstellungsgesetz L-BGG) des Landes Baden-Württemberg; Art. 17 – 19 Bayerisches Gesetz zur Gleichstellung, Integration und Teilhabe von Menschen mit Behinderung (Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz – BayBGG); § 18 – 19 Hessisches Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Hessisches Behinderten-Gleichstellungsgesetz – HessBGG).

¹⁸²³ Siehe etwa § 15 Landesgesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Landes-Behindertengleichstellungsgesetz L-BGG) des Landes Baden-Württemberg; Art. 18 Bayerisches Gesetz zur Gleichstellung, Integration und Teilhabe von Menschen mit Behinderung (Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz – BayBGG); das jeweilige Bundesland schreibt dabei den Gemeinden per Landesgesetz vor, dass sie in jedem Stadt- oder Landkreis einen Beauftragten zu bestellen haben.

¹⁸²⁴ Weitere Informationen abrufbar unter: <https://www.behindertenbeauftragter.de/DE/AS/rechtliches/un-brk/un-brk-node.html>.

¹⁸²⁵ Weitere Informationen abrufbar unter: https://www.inklusionslandkarte.de/DE/Koordinierungsstelle/ArbeitKO/Inklusionsbeirat/Inklusionsbeirat_node.html.

(Barrierefreiheit, Kommunikation und Medien, Freiheits- und Schutzrechte), welche beim Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen angesiedelt ist. Die staatliche Koordinierungsstelle soll die Umsetzung der UNO-BRK erleichtern und Menschen mit Behinderungen sowie die breite Zivilgesellschaft aktiv in den Umsetzungsprozess einbinden. Die Koordinierungsstelle nimmt die Aufgabe einer Schnittstelle zwischen der Zivilgesellschaft und dem Staat wahr, insbesondere durch Öffentlichkeitsarbeit und bewusstseinsbildende Massnahmen. Der Inklusionsbeirat bildet das oberste Entscheidungsgremium der Koordinierungsstelle. In ihm sind mehrheitlich Menschen mit Behinderungen vertreten sowie jeweils ein Vertreter der staatlichen Anlaufstelle, der Konferenz der Landesbehindertenbeauftragten und der Monitoring-Stelle. Der Beirat wird von verschiedenen Fachausschüssen unterstützt, welche aus Vertretern aus Wirtschaft und Wissenschaft sowie von Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Kostenträgern und Leistungserbringern bestehen. Die Fachausschüsse entwickeln Ideen und Vorschläge zu Aktivitäten und Massnahmen in ihrem jeweiligen Themenbereich, setzen sich aber auch für eine Umsetzung der UNO-BRK in ihren eigenen Institutionen und deren Wirkungskreisen sowie der breiteren Zivilgesellschaft ein.

Zusätzlich besteht eine Schlichtungsstelle bei Streitigkeiten zwischen Menschen mit Behinderungen und öffentlichen Stellen des Bundes¹⁸²⁶. Sie hat die Aufgabe, Streitigkeiten zwischen Menschen mit Behinderungen und Trägern öffentlicher Gewalt zum Thema Barrierefreiheit aussergerichtlich beizulegen. Das Schlichtungsverfahren ist kostenlos und es muss kein Rechtsbeistand beigezogen werden.

(2) Österreich

In Österreich trat die UNO-BRK am 26. Oktober 2008 in Kraft. Für die Umsetzung sind die folgenden Stellen i.S.v. Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK zuständig:

Auf Bundesebene besteht ein Bundesbehindertenbeirat¹⁸²⁷. Seine Aufgaben sind die Beratung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in allen grundsätzlichen

¹⁸²⁶ § 16 BGG.

¹⁸²⁷ § 8 und 9 Bundesgesetz vom 17. Mai 1990 über die Beratung, Betreuung und besondere Hilfe für behinderte Menschen (Bundesbehindertengesetz BBG), BGBl. Nr. 283/1990. Weitere Informationen abrufbar unter: <https://www.behindertenrat.at/>.

Fragen der Behindertenpolitik, die Erstattung von Gutachten, Stellungnahmen und Empfehlungen in allen wichtigen, die Interessen von Menschen mit Behinderungen berührenden Angelegenheiten sowie die Unterstützung des Bundesministers für Arbeit und Soziales bei der Koordinierung der gesetzlichen und sonstigen Massnahmen im Bereich der Behindertenhilfe und der Umsetzung der UNO-BRK. Der Österreichische Behindertenrat vertritt als Dachorganisation über 80 Mitgliedsorganisationen in Österreich und besteht aus Vertretern von Menschen mit Behinderungen, Politik, Verwaltung, Ländern, Sozialversicherungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, Behindertenanwalt, Seniorenrat und Monitoringausschuss.

Koordinierungs- und Anlaufstelle¹⁸²⁸ ist in Österreich das Sozialministeriumservice¹⁸²⁹, eine Behörde des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. Das Sozialministeriumservice verfügt über neun Landesstellen in den Landeshauptstädten, welche als regionale Anlaufstellen in den Bundesländern fungieren¹⁸³⁰.

Das Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz hat in Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedern der Bundesregierung in regelmässigen Abständen einen Bericht über die Lage der Menschen mit Behinderungen zu erstellen¹⁸³¹. Der Bericht muss Auskunft über die Massnahmen zur Sicherung der bestmöglichen Teilnahme von Menschen mit Behinderungen an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, die Auswirkungen des Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes, die Tätigkeit des Behindertenanwalts sowie die zur Umsetzung der UNO-BRK getroffenen Massnahmen enthalten.

¹⁸²⁸ § 13f BBG.

¹⁸²⁹ Siehe § 1 Abs. 1 Bundesgesetz, mit dem ein Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen errichtet wird (Sozialministeriumservicegesetz SMSG); weitere Informationen unter <https://www.sozialministeriumservice.at>.

¹⁸³⁰ Siehe § 1 Abs. 2 Sozialministeriumservicegesetz SMSG; weitere Informationen zu den Landesstellen des Sozialministeriumservice unter https://sozialministeriumservice.at/Ueber_uns/Sozialministeriumservice/Landesstellen/Landesstellen_des_Sozialministeriumservice.de.html.

¹⁸³¹ § 13a BBG. Der letzte Bericht stammt aus dem Jahr 2017, Bericht der Bundesregierung über die Lage der Menschen mit Behinderungen in Österreich vom 22. August 2017, abrufbar unter: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=428>.

Zusätzlich kennt Österreich einen bundesrechtlichen Behindertenanwalt¹⁸³² zur Beratung und Unterstützung bei mutmasslichen Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen. Er kann zu diesem Zweck Sprechstunden und Sprechtage im gesamten Bundesgebiet abhalten. Der Behindertenanwalt ist in Ausübung seiner Tätigkeit selbständig, unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Er kann Untersuchungen zum Thema der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen durchführen sowie Berichte veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Fragen rund um die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen abgeben. Er kann zudem Verbandsklagen erheben. Bei Bedarf berät und unterstützt der Behindertenanwalt Menschen mit Behinderungen im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens und kann bei Bedarf auch als Vertrauensperson daran teilnehmen. Der Behindertenanwalt ist Mitglied des Bundesbehindertenbeirats, der die Sozialministerin oder den Sozialminister in allen wichtigen Fragen der Anliegen von Menschen mit Behinderungen berät.

iii. Kantonale Fachstelle gemäss Behindertenrechtegesetz Basel-Stadt

Das Behindertenrechtegesetz Basel-Stadt setzt Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK mit einer kantonalen Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen um. Das Gesetz eröffnet die Möglichkeit, die Fachstelle aufgrund eines Staatsvertrags gemeinsam mit anderen Kantonen zu führen¹⁸³³. Die Fachstelle ist eine verwaltungsinterne Stelle mit Querschnittsfunktion. Um der Fachstelle die erforderliche Stabilität zu verleihen, wird sie ausdrücklich im formellen Gesetz verankert¹⁸³⁴.

Die Fachstelle ist verpflichtet, die Umsetzung der UNO-BRK, des kantonalen Behindertenrechtegesetzes sowie der behinderungsspezifischen Bestimmungen in der Spe-

¹⁸³² § 13b-e BBG. Weitere Informationen abrufbar unter: <http://www.behindertenanwalt.gv.at/startseite>.

¹⁸³³ § 13 Abs. 1 BRG BS.

¹⁸³⁴ DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 25 weisen zwar darauf hin, dass eine gesetzliche Verankerung einer Anlaufstelle nicht zwingend ist. Die Erfahrungen mit dem ehemaligen Behindertengleichstellungsbeauftragten des Kantons Basel-Stadt haben jedoch gezeigt, dass strukturelle Mängel auch nicht durch grosses Engagement behoben werden können; daher hat der Kanton Basel-Stadt nun als erster im Rahmen des kantonalen Behindertenrechtegesetzes eine gesetzliche Grundlage für eine kantonale Fachstelle geschaffen (§ 13-15 BRG BS).

zialgesetzgebung in Kanton und Gemeinden beratend zu begleiten, zu koordinieren sowie zu überwachen. Darunter fallen folgende Aufgaben¹⁸³⁵:

- Überwachung und Koordination der Umsetzung des Behindertenrechtegesetzes und der behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung von Bund und Kantonen;
- Beratung der durch das Gesetz verpflichteten Stellen bei der Umsetzung;
- Einbezug der Departemente bei der Weiterentwicklung der Rechte von Menschen mit Behinderungen;
- Pflegen eines Austausches mit anderen Gemeinwesen und Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen;
- Ausarbeitung der Schwerpunkte zuhanden des Regierungsrats;
- Bewusstseinsförderung in der Bevölkerung und der Wirtschaft;
- Kontaktstelle für Anliegen von Menschen mit Behinderungen;
- Erstellung eines periodischen Tätigkeitsberichts zuhanden des Regierungsrats.

Die baselstädtische Fachstelle kann Empfehlungen abgeben¹⁸³⁶. Die Rechtswirkung dieser Empfehlungen ist jedoch gering. Das Gesetz sieht lediglich vor, dass der Adressat erklären muss, ob und inwiefern er der Empfehlung folgt.

Das Gesetz legt die organisatorische Angliederung und hierarchische Situierung der Fachstelle nicht fest. Der Regierungsrat hat sie im Präsidialdepartement der Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung zugeordnet. Dort stellt sie eine von fünf Fachstellen dar. Ob es diese organisatorische Einordnung der Fachstelle ermöglicht, ihre departementsübergreifende Aufgabe wirksam wahrnehmen zu können, erscheint u.E. gegenwärtig noch offen.

¹⁸³⁵ § 13 Abs. 2 BRG BS.

¹⁸³⁶ § 14 BRG BS.

iv. Büro für die Rechte von Menschen mit Behinderungen des Kantons Wallis

Der Kanton Wallis hat im Frühjahr 2021 mit der Teilrevision des Gesetzes über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen (GRIMB VS)¹⁸³⁷ ein Büro für die Rechte von Menschen mit Behinderungen eingerichtet, welches in die Koordinationsstelle für Fragen im Bereich Behinderung der für das Sozialwesen zuständigen Dienststelle integriert wird¹⁸³⁸. Zu den Aufgaben des Büros gehören¹⁸³⁹:

- Koordination des Vollzugs des Gesetzes über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen und der behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung;
- Beratung der Adressaten des Gesetzes (Kanton, Gemeinden, Träger kantonaler und kommunaler Aufgaben und Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen) und Pflege des Austausches mit ihnen sowie mit dem Bund in behinderten-spezifischen Angelegenheiten;
- Unterstützung der Departemente bei der Erarbeitung von Massnahmenplänen und nachfolgende Stellungnahme zuhanden des Staatsrates;
- Periodische Berichterstattung zuhanden des Departements.

Das Büro steht in regelmässigem und engem Austausch mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen und kann Sachverständige beiziehen¹⁸⁴⁰. Das Büro kann den Adressaten des Gesetzes Empfehlungen abgeben¹⁸⁴¹. Damit das Büro seine Aufgaben wahrnehmen kann, haben es die Behörden und die Träger kantonaler und kommunaler Aufgaben frühzeitig über Gesetzgebungsprojekte und andere Verwaltungshandlungen von erheblicher Bedeutung für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu orientieren¹⁸⁴².

¹⁸³⁷ Siehe alle Informationen zum Walliser Gesetzgebungsprojekt unter: <https://bit.ly/3nMzmvd>.

¹⁸³⁸ Art. 36c GRIMB VS.

¹⁸³⁹ Art. 36d Abs. 1 GRIMB VS.

¹⁸⁴⁰ Art. 36d Abs. 2 GRIMB VS.

¹⁸⁴¹ Art. 36e GRIMB VS.

¹⁸⁴² Art. 36f GRIMB VS.

v. Koordinationsstelle Behindertenrechte des Kantons Zürich

Der Kanton Zürich hat im Frühjahr 2019 eine Koordinationsstelle Behindertenrechte eingerichtet. Die Koordinationsstelle fungiert als Anlauf- und Kontaktstelle, Schnittstelle und Kompetenzzentrum für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Der Aufbau einer spezifischen Stelle im Kanton war eine von drei Prioritäten im Bericht über den Handlungsbedarf im Kanton¹⁸⁴³ und wurde ohne gesetzliche Grundlage innerhalb der Regelstrukturen errichtet¹⁸⁴⁴. Erste Aufgabe der Koordinationsstelle ist die Erarbeitung eines Aktionsplans zur Umsetzung der Konvention im Kanton Zürich, welches Teil des Legislaturprogramms 2019-2023 des Regierungsrats ist¹⁸⁴⁵.

Der Koordinationsbeauftragte der im Sozialdepartement angesiedelten Stelle (Stabstelle der Amtsleitung) koordiniert die Umsetzung der UNO-BRK im Kanton Zürich, arbeitet zusammen mit einem Netzwerk den kantonalen Aktionsplan aus und berät die staatlichen Stellen und Private bei der Umsetzung. Dazu baut er Kooperationen innerhalb und ausserhalb der Kantonsverwaltung auf, wirkt in verschiedenen Gremien mit, pflegt die Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen und berät die Gemeinden bei Fragen der Umsetzung der Konvention.

vi. Inklusionsbeauftragter, Inklusionskommission und Beschwerdekommision gemäss Entwurf Inklusionsgesetz Neuenburg

Der Entwurf des Inklusionsgesetzes des Kantons Neuenburg (Loi sur l'inclusion et sur l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap [LIncA]) sieht neben der

¹⁸⁴³ Handlungsbedarf ZH, S. 85f.

¹⁸⁴⁴ Vgl. Regierungsratsbeschluss Nr. 1206 vom 12. Dezember 2018, S. 2, wonach „das Kantonale Sozialamt [...] eine Koordinationsstelle für Behindertenrechte schaffen“ wird, abrufbar unter: <https://www.zh.ch/bin/zhweb/publish/regierungsratsbeschluss-unterlagen./2018/1206/RRB-2018-1206.pdf>.

¹⁸⁴⁵ Regierungsrat des Kantons Zürich, Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2023, Legislaturziel RRZ 5a, S. 15: „Einen Aktionsplan für die Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention erarbeiten“, abrufbar unter: https://www.zh.ch/bin/zhweb/publish/regierungsratsbeschluss-unterlagen./2019/670/Richtlinien_RPol_2019-2023.pdf.

Stelle eines Inklusionsbeauftragten die Schaffung einer Inklusionskommission sowie einer Beschwerdekommision vor.

Der Inklusionsbeauftragte (*préposé-e à l'inclusion*) soll die folgenden Aufgaben wahrnehmen¹⁸⁴⁶:

- Beratung der Verwaltung und anderen Stellen über die Anwendung der behindertenrechtlichen Gesetzgebung;
- Kompetenzzentrum zur Unterstützung von Privatpersonen, Organisationen, Verwaltungsstellen und Institutionen;
- Koordination der Inklusionsmassnahmen;
- Erstattung von Berichten bei Gesetzes- oder Verordnungsprojekten;
- Erstattung von Rechenschaftsberichten zuhanden der Inklusionskommission über Massnahmen im Bereich der Inklusion, namentlich bezüglich des Aktionsplans oder Gesetzes- und Verordnungsanpassungen;
- Beitrag zur Sensibilisierung der Gesellschaft über das Thema Inklusion.

Die Inklusionskommission (*Commission pour l'inclusion et l'accompagnement des PVH [CIAP]*)¹⁸⁴⁷ soll als Beratungs- und Konsultationsorgan des Regierungsrats über die Anwendung des Inklusionsgesetzes wachen und in Zusammenarbeit mit dem Inklusionsbeauftragten Vorschläge zur Umsetzung des Gesetzes unterbreiten. Zudem soll sie den Regierungsrat bei der Planung und Koordination des Leistungsangebots sowie bei der Feststellung von Lücken im bestehenden Angebot unterstützen, Vorschläge zur verbesserten Koordination und zur Erleichterung der Durchlässigkeit der Leistungen erarbeiten und Stellung zu Planungsberichten und Gesetzes- und Verordnungsprojekten nehmen.

Die maximal 11 Mitglieder der Kommission sollen vom Regierungsrat gewählt werden und aus Menschen mit Behinderungen, Vertretern ihrer Organisationen, Leistungserbringern und kantonalen Vertretern bestehen. Die Kommission soll durch die Departementsvorsteherin resp. den Departementsvorsteher geleitet und partizipativ und repräsentativ ausgestaltet sein.

¹⁸⁴⁶ Siehe Art. 9 E-LInCA NE, Rapport LInCA NE, S. 20f., S. 40f.

¹⁸⁴⁷ Siehe Art. 10-13 E-LInCA NE, Rapport LInCA NE, S. 20, 41.

Die Beschwerdekommision (Commission des plaintes [CoP]) soll zuständige Beschwerdeinstanz im Falle einer Verletzung des Inklusionsgesetzes und der darin verankerten Rechte von Menschen mit Behinderungen oder des Prinzips der Inklusion sein, wenn keine anderen Rechtsmittel vorhanden sind. Sie soll 5 Mitglieder zählen, zusammengesetzt aus Vertretern der verschiedenen Akteure (je ein Vertreter der Bewohnerinnen und Bewohner von Institutionen, der Leistungsempfänger und ein Vertreter aus dem sozialen oder ethischen Bereich), sowie zwei juristischen Fachleuten. Die CoP überprüft ihre Zuständigkeit, meldet den Fall den betroffenen staatlichen Stellen und dem zuständigen Departement, schlichtet wo möglich zwischen den Parteien, verlangt alle notwendigen Informationen und übermittelt dem Departement und den betroffenen Parteien ihre Beurteilung der Beschwerde sowie allfällige Massnahmen oder disziplinarische Sanktionen, die vom Departement im Rahmen seiner Kompetenz ausgesprochen werden können¹⁸⁴⁸.

vii. Préposé cantonal gemäss Entwurf Kanton GE (PL 12311)

Im Kanton Genf ist eine Teilrevision des kantonalen Gesetzes Loi sur l'intégration des personnes handicapées (LIPH) im Parlament hängig. Das Gesetzesprojekt PL 12311¹⁸⁴⁹ will eine kantonale Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen schaffen, welche innerhalb des Präsidentsdepartements angesiedelt werden und über Unabhängigkeit und Autonomie verfügen soll (Art. 47D). Zu den Aufgaben der Fachstelle sollen gehören (Art. 47F):

- Überwachung der Anwendung des kantonalen Gesetzes Loi sur l'intégration des personnes handicapées (LIPH);
- Formulierung von Empfehlungen zuhanden der Institutionen in den Bereichen Organisation und Verfahren;
- Stellungnahmen zu Gesetzgebungsprojekten;
- Evaluation der Einhaltung der massgebenden Gesetze von Bund und Kanton;
- Überprüfung der Erreichung der politischen Ziele im Bereich der Inklusion von Menschen mit Behinderungen;

¹⁸⁴⁸ Art. 18-21 E-LInCA NE, Rapport LInCA NE, S. 21f., 42f.

¹⁸⁴⁹ Entwurf abrufbar unter: <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12311.pdf>.

- Information von Menschen mit Behinderungen über ihre Rechte von Amtes wegen oder auf Anfrage.

Dazu kann die Fachstelle bei allen Verantwortlichen in der Verwaltung Auskünfte einholen. Zudem ist sie verpflichtet, regelmässige Kontakte und eine enge Kollaboration mit den beteiligten Akteuren zu pflegen. Über ihre Aktivitäten orientiert die Fachstelle den Grossen Rat und den Regierungsrat in einem Jahresbericht (Art. 47G).

viii. Behindertenbegleitdienst

Für zahlreiche Menschen mit Behinderungen ist der Zugang zu staatlichen Stellen mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Es wäre daher zu erwägen, einen Begleitdienst einzurichten, der Menschen mit Behinderungen in ihren Kontakten mit Behörden unterstützt, ihnen Hilfestellung gewährt und sie wo nötig begleitet. So könnte – am besten wohl auf Amtsebene – eine Stelle bezeichnet werden, welche diese Aufgabe ausführen würde. Zu ihren Aufgaben könnte etwa gehören:

- Kontaktstelle für Menschen mit Behinderungen im Umgang mit der Verwaltung;
- Hilfestellung bei Kommunikationsproblemen, z.B. mündliche Erläuterung von Verfügungen, Urteilen und anderen Entscheiden;
- Beratung, Begleitung und Unterstützung bei Verwaltungsgängen.

ix. Kantonale Ombudsstelle

Aufgabenfelder einer kantonalen Ombudsstelle für Menschen mit Behinderungen sind Information und Beratung für Behindertenorganisationen und Einzelpersonen sowie Vermittlungstätigkeit¹⁸⁵⁰.

Unter anderem kennen die Kantone Aargau und St. Gallen eine Ombudsstelle für Menschen mit Behinderungen, die eine Einrichtung besuchen oder nutzen¹⁸⁵¹. Ihre Aufgaben umfassen die Aufarbeitung, Schlichtung und Beilegung

¹⁸⁵⁰ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 142.

¹⁸⁵¹ Gesetzliche Grundlagen der Ombudsstelle AG sind §9 Pflegegesetz, §34 Betreuungsgesetz und §61 Betreuungsverordnung des Kantons Aargau, diejenigen der Ombudsstelle des Kantons St. Gallen Art. 28-31 Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung.

von Konflikten zwischen Einrichtungen und Leistungsnutzenden sowie deren nahestehenden Personen.

x. Weitere ausgewählte Beispiele

Verschiedene weitere Kantone haben bereits heute Koordinations- oder Konsultationsorgane im Bereich der Rechte von Menschen mit Behinderungen eingerichtet.

Im Kanton Freiburg überträgt das Gesetz über Menschen mit Behinderungen in Art. 3 dem Staat (konkret dem Sozialvorsorgeamt) die Aufgabe, mit Menschen mit Behinderungen sowie den öffentlichen und privaten Partnern zusammenzuarbeiten, die Umsetzung der internationalen und Bundesgesetzgebung über die Rechte und die Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen im Kanton zu überprüfen sowie die Koordination des Leistungsangebots sicherzustellen.

Die „Fachstelle Behinderung“ des Sozialamts des Kantons Schaffhausen ist Kontakt- und Anlaufstelle für alle Departemente bei Fragen zum Thema Behinderung. Seit dem Jahr 2017 besteht zudem eine „Kommission Behinderung“, zusammengesetzt aus Vertretern des Kantons, der Institutionen, der Behindertenkonferenz, weiterer Behindertenorganisationen sowie bei Bedarf weiteren Fachpersonen. Gesetzliche Grundlage ist Art. 16 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen (SHEG SH). Aufgaben der Kommission sind die Beratung und Koordination von Aufgaben der Einrichtungen zur beruflichen und sozialen Integration von Menschen mit Behinderungen. Die Kommission wird auch bei fachlichen Geschäften beigezogen, z.B. zur Stellungnahme bei Vernehmlassungen und Anhörungen von kantonalen Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien.

Im Kanton St. Gallen besteht eine „Fachperson Behinderung“ als Koordinationsstelle gemäss Art. 2 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderungen (BehG SG). Diese übernimmt sowohl die departementsübergreifende verwaltungsinterne Koordination als auch die Koordination im Aussenverhältnis. Sie dient als Anlaufstelle für die Verwaltung, Organisationen und Betroffene und triagiert Anfragen, verbindet Fachwissen und Aktivitäten, beugt Doppelspurigkeiten vor und fördert die Vernetzung im Sinn

der UNO-BRK. Im Speziellen wird sie aktiv in der Abstimmung verschiedener Massnahmen und Leistungen.

2. MECHANISMEN ZUR ÜBERWACHUNG NACH ART. 33 ABS. 2 UNO-BRK

a. Aufgaben

Gemäss Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, mindestens eine unabhängige Struktur zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung (Monitoring) der Durchführung des Übereinkommens zu bestimmen oder zu schaffen. Eine Überwachung ist nötig, einerseits um zu beurteilen, ob Massnahmen zur Umsetzung der Konvention beschlossen und angewendet werden, andererseits um ihre Wirkung zu evaluieren und damit Rückschlüsse für die weitere Umsetzung zu ziehen¹⁸⁵². Das Monitoring lässt sich zusammenfassen als ein drei Schritte umfassendes Verfahren¹⁸⁵³:

- (1) Systematisches Sammeln von konventionsrechtlich relevanten Informationen, welche Fakten erstellen und Entwicklungen umschreiben;
- (2) Evaluation dieser Erkenntnisse in Übereinstimmung mit konventionsrechtlichen Grundsätzen;
- (3) Rückmeldungen an diejenigen Stellen, welche für die Umsetzung der Konvention verantwortlich sind, um Vorschläge zu allfälligen Korrektur- und Folgemaassnahmen formulieren zu können.

Gemäss dem UNO-Menschenrechtsrat bedeutet Monitoring nach Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK Förderung, Schutz und Überwachung der Umsetzung der Konvention¹⁸⁵⁴. Es handelt sich um die Ermittlung der Grundrechtssituation von Einzelpersonen, aber auch um die Beobachtung gesellschaftlicher Prozesse und struktureller Entwicklungen in Zusammenhang mit den Grundrechten von Menschen mit Behinderungen¹⁸⁵⁵.

¹⁸⁵² HRC Study implementation and monitoring, Rz. 11; Implementation and monitoring, Rz. 1.

¹⁸⁵³ So die Definition von AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 999.

¹⁸⁵⁴ HRC Study implementation and monitoring, Rz. 63.

¹⁸⁵⁵ AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 999.

Die drei Aspekte Förderung, Schutz und Überwachung umfassen insbesondere die folgenden Aktivitäten¹⁸⁵⁶:

- Bewusstseinsbildung und Menschenrechtsbildung insbesondere für jene Personen, deren Aktivitäten Menschen mit Behinderungen berühren können, in Ergänzung zu staatlichen Bemühungen in diesem Bereich. Im Einzelnen kann dies etwa durch Bereitstellung einer Plattform zum Austausch der Zivilgesellschaft mit der öffentlichen Verwaltung erfolgen, durch Sammlung, Erstellung und Verbreitung von Informationen und Materialien, durch Schulungen und Forschung, durch Organisation von öffentlichen Veranstaltungen und durch Unterstützung von Initiativen der Zivilgesellschaft;
- Periodische Überprüfung bestehender nationaler Rechtsvorschriften und der staatlichen Praxis auf ihre Vereinbarkeit mit der UNO-BRK hin;
- Entwurf von Gesetzen und anderen Vorschlägen zur Umsetzung der Konvention;
- Beratung aller staatlichen Stellen in der Auslegung und Anwendung der Konvention;
- Mitarbeit bei der Erstellung der Staatenberichte, der Erstellung von Parallelberichten und Mitarbeit bei der Erstellung von Schattenberichten durch die Zivilgesellschaft sowie in den der Berichterstattung nachfolgenden Verfahren;
- Überwachung von Menschenrechtsverletzungen durch Untersuchung von Beschwerden, die bei Gerichten oder Behörden von Betroffenen oder ihren Organisationen eingereicht wurden, Unterstützung der Betroffenen und allenfalls Führung von Fällen vor Gericht, Durchführung von Untersuchungen und Erstellung von Berichten;
- Ahndung von Verstößen gegen die UNO-BRK und Unterstützung bei der Entwicklung von Massnahmen, um inskünftig Verstöße zu verhindern;
- Bewertung von Stagnation, Rückschritt oder Fortschritt bei der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen;
- Entwicklung von Indikatoren und Richtlinien anhand gezielt erhobener Informationen und Daten.

¹⁸⁵⁶ Siehe HRC Study implementation and monitoring, Rz. 62-68; Implementation and monitoring, Rz. 35-39; DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 45-52; MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 33, S. 599f.

b. Organisation und Verfahren

Die Konvention macht keine detaillierte Aussage darüber, wie Monitoring-Mechanismen nach Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK im Einzelnen auszugestalten sind und belässt den Vertragsstaaten einen erheblichen Spielraum bei der Umsetzung dieser Bestimmung¹⁸⁵⁷. Die Staaten sind frei, eine ihrem politischen und organisatorischen Kontext entsprechende Struktur dafür zu wählen¹⁸⁵⁸. So kann eine einzelne Einheit mit der Aufgabe des Monitorings betraut werden, eine Struktur mit mehreren unabhängigen Mechanismen, oder mit mehreren Einheiten mit zumindest einer unabhängigen Einheit¹⁸⁵⁹. Es können bestehende Stellen benannt oder neue Stellen geschaffen werden¹⁸⁶⁰. In einem Bundesstaat kann der unabhängige Mechanismus entweder ein einheitliches Bundesorgan oder ein System mit mehreren Organen auf den unterschiedlichen bundesstaatlichen Stufen sein¹⁸⁶¹.

¹⁸⁵⁷ MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 33, S. 596.

¹⁸⁵⁸ HRC Study implementation and monitoring, Rz. 38; Implementation and monitoring, Rz. 18.

¹⁸⁵⁹ AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 995.

¹⁸⁶⁰ DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 34; MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 33, S. 596.

¹⁸⁶¹ HRC Study implementation and monitoring, Rz. 59.

i. Anforderungen der Konvention

Ob ein Monitoring den Anforderungen der Konvention genügt, bemisst sich danach, ob¹⁸⁶²

- die Unabhängigkeit mindestens einer Monitoringstelle gemäss Pariser Prinzipien¹⁸⁶³ gewährleistet ist¹⁸⁶⁴;
- der Monitoring-Rahmen über ein entsprechendes Mandat zur Förderung, zum Schutz und zur Umsetzung der Konvention verfügt und genügend Ressourcen zur Durchführung des Monitorings zur Verfügung stehen¹⁸⁶⁵;
- die Zivilgesellschaft, insbesondere die Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, wirksam in die Arbeit der Monitoringstelle eingebunden ist¹⁸⁶⁶.

¹⁸⁶² HRC Study implementation and monitoring, Rz. 41; Implementation and monitoring, Rz. 19.

¹⁸⁶³ Gemäss den Pariser Prinzipien muss eine Menschenrechtsinstitution eine gesetzliche Grundlage haben, die das Mandat, die Zuständigkeiten und die Zusammensetzung festschreibt; über ein umfassendes Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte verfügen; mit Befugnissen ausgestattet sein, welche die Erfüllung des Mandats ermöglichen; echte Unabhängigkeit von Regierung und Parlament geniessen; über eine pluralistische Zusammensetzung verfügen und mit ausreichender Finanzierung und Infrastruktur ausgestattet sein, die eine selbstbestimmte Arbeitsweise zulassen; siehe die Resolution der UNO-Generalversammlung A/RES/48/134 mit Anhang und dazu auch HRC Study implementation and monitoring, Rz. 45; Implementation and monitoring, Rz. 20; DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 34ff; MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 33, S. 597ff.

Der BRK-Ausschuss empfiehlt denjenigen Staaten, welche noch keine Menschenrechtsinstitution gemäss Pariser Prinzipien haben, die Schaffung einer solchen, Implementation and monitoring, Rz. 30.

¹⁸⁶⁴ Die Konvention fordert mindestens für *eine* Stelle die Unabhängigkeit gemäss den strikten Pariser Prinzipien, AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 997. Die Unabhängigkeit ist von besonderer Relevanz, wenn es um die Beurteilung der Arbeit der staatlichen Anlaufstellen geht. Daher ist es zentral, dass keine Personen in beiden Mechanismen tätig sind und die Monitoring-Struktur gesetzlich verankert ist; siehe DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 50.

¹⁸⁶⁵ AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 1001f.

¹⁸⁶⁶ Siehe dazu sogleich S. 537f.

ii. **Daten- und Informationssammlung**

Die Durchführung eines Monitorings der Umsetzung der Konvention setzt voraus, dass Informationen, Statistiken und Daten zur Situation von Menschen mit Behinderungen vorhanden sind¹⁸⁶⁷. Wichtige Hindernisse für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen sind das Fehlen von Informationen über Grundlagen, Organisation, Vorgaben, Aktivitäten und Entwicklungen sowie die unzureichende Aufbereitung, Zusammenführung und Erschliessung der Informationen und Erfahrungen¹⁸⁶⁸. So fehlt es regelmässig etwa an quantitativen und qualitativen Analysen zu den Hindernissen beim Zugang zur gesellschaftlichen Teilhabe und zu Alltagsdiskriminierungen, sowie an zuverlässigen Informationen über die Wirksamkeit bestehender Massnahmen¹⁸⁶⁹.

Der BRK-Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass in der Schweiz auf Bundes-, kantonaler und kommunaler Ebene keine umfassende Datengrundlage über die Situation von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen vorhanden ist. Er empfiehlt daher die Entwicklung eines Systems für die Erhebung, Analyse und Verbreitung von aufgeschlüsselten Daten über Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und die Förderung der Forschung, in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen, um eine faktenbasierte Grundlage für behindertenpolitische Strategien und Programme zu schaffen¹⁸⁷⁰.

Zur Durchführung eines Monitorings bedarf es einer vertieften Abklärung darüber, welche Daten und Informationen in welchen Formaten verfügbar sind und wo Lücken bestehen, und welche Indikatoren Verwendung finden können. Entsprechend verpflichtet

¹⁸⁶⁷ Siehe die Vorlage „Law, Policy & Program Monitoring Template“ der Organisation Disability Rights Promotion International (DRPI), welche spezifisch auf das Monitoring der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zugeschnitten ist. Es enthält Hinweise auf die Sammlung von Daten aus Gesetzgebung, Politik und Programmen und dient als Werkzeug zur Beurteilung von Lücken in der Umsetzung der Konvention, abrufbar unter: <http://drpi.research.yorku.ca/wp-content/uploads/2015/01/DRPISystemicTemplate.pdf>.

¹⁸⁶⁸ Bericht Bundesrat, S. 56. Gleich äusserten sich auch zahlreiche kantonale Vertreter der Fokusgruppen im Rahmen der für diesen Leitfaden durchgeführten Interviews, welche die fehlenden Informationen und Daten als grösste Hürde für ein kantonales Monitoring betrachteten.

¹⁸⁶⁹ Siehe etwa für den Kanton Zürich Handlungsbedarf ZH, S. 30f.

¹⁸⁷⁰ Concluding Observations Switzerland, Rz. 59-60.

die UNO-BRK die Vertragsstaaten, Informationen, Statistiken und Forschungsdaten zu sammeln, um gestützt darauf politische Konzepte zur Durchführung der Konvention ausarbeiten und umsetzen zu können (Art. 31 Abs. 1 UNO-BRK)¹⁸⁷¹.

Im Vordergrund steht die Erhebung und Erschliessung von verfügbaren Informationen über¹⁸⁷²:

- die Grundlagen der Behindertenpolitik (Konzepte, Studien, Strategien, Statistiken und Datensammlungen);
- die organisatorischen Vorkehren und die Zuständigkeiten in der Behindertenpolitik (zuständige Stellen, Prozesse, Akteure);
- die rechtlichen Rahmenbedingungen (Verfassung, Gesetze, Verordnungen, Weisungen, Rechtsprechung¹⁸⁷³);
- weitere relevante Aktivitäten und Entwicklungen (Rechtsetzungs- und andere Projekte und Massnahmen);
- die Wahrnehmung der Thematik in den Medien sowie wissenschaftliche Studien und Forschung¹⁸⁷⁴;
- weitere Informationsquellen, insbesondere Erfahrungsberichte von Menschen mit Behinderungen¹⁸⁷⁵.

¹⁸⁷¹ Siehe zu den UNO-BRK-rechtlichen Anforderungen an die Datensammlung in den Kantonen Handlungsbedarf ZH, S. 29f.

¹⁸⁷² Siehe *Monitoring the Convention*, S. 40ff.

¹⁸⁷³ Das Sammeln und Analysieren von Rechtsfällen von Gerichten, nationalen Menschenrechtseinrichtungen, Verwaltungsbehörden sowie quasi-gerichtlichen Entscheidungsgremien zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen kann belegen, wie diese die Rechtsgarantien auf bestimmte Situationen anwenden; so lässt sich der Grad der Durchsetzung von Gesetzen, Richtlinien und Programmen eruieren, siehe *Monitoring the Convention*, S. 43.

¹⁸⁷⁴ Medienberichte, Studien und Forschungen aus der Wissenschaft und sonstige Forschung durch Organisationen der Zivilgesellschaft können sich ebenfalls als sehr nützlich erweisen. Insbesondere die Sammlung von Informationen in den Medien kann dazu beitragen, die Einstellung der Gesellschaft gegenüber Menschen mit Behinderungen zu evaluieren. Gesellschaftliche Einstellungen stellen ein Barometer für soziokulturelle Werte und Einflüsse dar. Negative Einstellungen führen zu Stereotypisierungen, Kennzeichnung und Diskriminierung. Diese Ansichten spielen bei der Erleichterung oder Erschwerung der Ausübung der Menschenrechte durch Menschen mit Behinderungen eine wichtige Rolle (vgl. Art. 8 UNO-BRK), siehe *Monitoring the Convention*, S. 44f.

¹⁸⁷⁵ Häufig besteht eine erhebliche Divergenz zwischen rechtlichen u/o politischen Bestimmungen und der Realität bzw. dem Alltag von Menschen mit Behinderungen. Es ist daher notwendig, die

Eine Bestandesaufnahme¹⁸⁷⁶ als gemeinsame Massnahme von Bund und Kantonen ist ein erster Schritt für die Durchführung eines Monitorings der Konvention in der Schweiz. Die Ziele der Bestandesaufnahme sind, die Informationen über möglichst alle Bereiche der Behindertenpolitik zu verbessern, einen systematischen Informations- und Erfahrungsaustausch zu ermöglichen, Grundlagen für eine bessere Steuerung, Weiterentwicklung und Überprüfung der Behindertenpolitik zu schaffen und zugleich zur Wahrnehmung der Behindertenpolitik als Querschnittsthema beizutragen¹⁸⁷⁷.

iii. Evaluation und Rückmeldung

Das weitere Vorgehen beim Monitoring umfasst insbesondere die folgenden Punkte¹⁸⁷⁸:

- Nach der Sammlung aller relevanten Daten und Informationen ist in einem nächsten Schritt eine Analyse der gesammelten Materialien vorzunehmen, um zu beurteilen, ob der Staat seine Verpflichtungen im Hinblick auf die in der Konvention verankerten Rechte von Menschen mit Behinderungen erfüllt.
- Dazu sind stets die drei Verpflichtungsschichten der Konventionsrechte im Auge zu behalten (Unterlassungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten). Die Überprüfung dient in erster Linie dazu, Lücken in der Gesetzgebung und Gesetze, die im Widerspruch zur Konvention stehen, zu identifizieren. Bei

dokumentierten Materialien mit Informationen von Menschen mit Behinderungen selbst über ihre Erfahrungen und Ansichten zu ergänzen. Folglich sollen Schlüsselinterviews mit Menschen mit Behinderungen, deren Vertreter-Organisationen, politischen Entscheidungsträgern, Dienstleistern und anderen geführt werden. Diese Interviews können dazu beitragen, die Umsetzung von Gesetzen und Richtlinien zu verbessern. Dabei sollen Strategien entwickelt werden, die sicherstellen, dass Frauen, Männer, Mädchen und Jungen mit allen Arten von Behinderungen – einschliesslich intellektueller, psychosozialer, körperlicher und sensorischer Behinderungen – aus verschiedenen sozialen Bereichen, wirtschaftlichen und ethnischen Hintergründen, Altersgruppen und Lebensbereichen, verschiedener Gemeindegrössen, städtischen und ländlichen Bevölkerungsgruppen, interviewt werden, bzw. eine Gelegenheit zur Teilnahme erhalten. Thematisch sollen die Interviews kulturelle, wirtschaftliche, politische und soziale Fragestellungen sowie den öffentlichen als auch den privaten Bereich umfassen. Interviews können sowohl quantitative als auch qualitative Ergebnisse liefern. Es ist darauf zu achten, dass alle Beteiligten ihre Meinung frei äussern können, siehe *Monitoring the Convention*, S. 46f.

¹⁸⁷⁶ Bericht Bundesrat, S. 56f.; Programm Selbstbestimmtes Leben, S. 11.

¹⁸⁷⁷ Bericht Bundesrat, S. 56.

¹⁸⁷⁸ Siehe *Monitoring the Convention*, S. 41ff. sowie verschiedene praktische Beispiele auf S. 55ff.

- denjenigen nationalen Rechtsvorschriften und Richtlinien, die bereits mit dem Übereinkommen übereinstimmen, hat das Monitoring in dieser Phase zum Ziel, zu überwachen, welche Umsetzungsmassnahmen vorgesehen sind, wie die Vorschriften tatsächlich umgesetzt werden und welche Wirkung sie entfalten.
- Ein zentraler Indikator im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist die Identifizierung und die Messung der konkreten Auswirkungen bestehender Barrieren oder Hindernisse, welche Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihrer Rechte beeinträchtigen und ihrer gleichberechtigten tatsächlichen Teilhabe an der Gesellschaft im Wege stehen, etwa physische Barrieren, soziale Barrieren oder mangelnde Unterstützung und Hilfestellung¹⁸⁷⁹. Diese sind durch aktiven Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen zu ermitteln.
 - Die Überwachung der Umsetzungsmassnahmen muss auch deren Budget umfassen. Es soll überprüft werden, ob die finanziellen und personellen Ressourcen ausreichen, um wirksame Massnahmen zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ergreifen zu können. Die Budgetanalyse kann relevant sein für die qualitative Frage, wie Massnahmen zur Umsetzung der UNO-BRK ausgestaltet werden. Im Rahmen der Budgetanalyse werden die Budgets der nationalen Strategien für Menschen mit Behinderungen, die Budgets der Bildungsdepartemente, der Öffentlichkeits- und Sozialarbeit sowie der Finanzhaushalt der nationalen Behörden überprüft. Fragen, die sich im Rahmen der Budgetanalyse stellen, sind etwa:
 - Welche finanziellen Kosten sind mit der Realisierung eines bestimmten Rechts für Menschen mit Behinderungen verbunden?
 - Genügen die verfügbaren Mittel, um die gestellten Anforderungen zu erfüllen und das behindertenspezifische Recht zu gewährleisten?
 - Welchen Anteil nehmen die Mittel für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ein im Verhältnis zu den gesamthaft im fraglichen Bereich eingesetzten Mittel¹⁸⁸⁰?

¹⁸⁷⁹ Siehe dazu auch AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 1001.

¹⁸⁸⁰ So wird etwa erhoben, wieviel Prozent des gesamten Bildungsbudgets für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Bildung aufgewendet werden.

- Welches ist das Verhältnis vom gesprochenen Budget zum tatsächlich eingesetzten Budget?
- Entwickeln sich die Budgets entsprechend dem erforderlichen Aufwand?
- Sind die für Menschen mit Behinderungen vorgesehenen Mittel auf bestimmte Ministerien oder Programme beschränkt? Wenn ja, welcher Art?
- Das Monitoring findet schliesslich seinen Abschluss in einer Dokumentation oder einem Bericht mit Vorschlägen zu allfälligen Korrektur- und Folgemaassnahmen.

iv. Einbezug der Zivilgesellschaft

Art. 33 Abs. 3 UNO-BRK schreibt den Vertragsstaaten vor, die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen, in den Überwachungsprozess einzubeziehen und in vollem Umfang daran teilnehmen zu lassen. Während der BRK-Ausschuss und der UNO-Menschenrechtsrat den Einbezug von Betroffenen und ihrer Organisationen nicht nur auf das Monitoring, sondern auf sämtliche Mechanismen gemäss Art. 33 UNO-BRK beziehen¹⁸⁸¹, erheben sich in der Literatur dazu vereinzelt kritische Stimmen¹⁸⁸². Erforderlich ist in jedem Fall der Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen im Umsetzungs-, Koordinierungs- und Überwachungsmechanismus¹⁸⁸³.

Die Überprüfung der Umsetzung der Konvention darf nicht auf die theoretische Situation auf dem Papier beschränkt bleiben, sondern muss die tatsächliche Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen mit umfassen¹⁸⁸⁴. Dafür sind sowohl eine quantitative Erhebung von Daten und ihre Bewertung als auch eine qualitative Analyse erforderlich.

¹⁸⁸¹ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 42, 48; HRC Study implementation and monitoring, Rz. 70; Implementation and monitoring, Rz. 41.

¹⁸⁸² Der Wortlaut von Art. 33 Abs. 3 UNO-BRK beziehe sich ausdrücklich nur auf das Monitoring gemäss Abs. 2, welches einen fundamental anderen Zweck erfülle als die in Abs. 1 genannte Durchführung der Konvention; zudem sichere bereits Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK den Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen in den Umsetzungsprozess, siehe AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 1009.

¹⁸⁸³ UN Report on participation, Rz. 89f.

¹⁸⁸⁴ Monitoring the Convention, S. 46.

Der Begriff der Zivilgesellschaft umfasst insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen aus dem gesamten Spektrum der Behinderungen¹⁸⁸⁵, sämtliche nicht-staatlichen Akteure wie etwa NGOs, Gewerkschaften, betroffene soziale und professionelle Organisationen wie etwa Anwaltsverbände, Ärzteverbände, Personen aus den Medien und der Wissenschaft¹⁸⁸⁶. Sie sind wirksam an der Arbeit der Monitoringstelle zu beteiligen¹⁸⁸⁷. Die Erfahrungen und Sichtweisen der Betroffenen können etwa im Rahmen von Workshops oder Interviews aufgenommen werden¹⁸⁸⁸. Dies bedingt eine gewisse Institutionalisierung der Mitwirkung¹⁸⁸⁹. Eine Konsequenz davon ist, dass die für das Monitoring erforderlichen Unterlagen barrierefrei zugänglich sind¹⁸⁹⁰.

Der BRK-Ausschuss zeigt sich besorgt über fehlende formelle Mechanismen zum Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen in die Überwachung der Umsetzung der Konvention in der Schweiz. Er rät entsprechend dazu, sicherzustellen, dass diese wirksam an der Überwachung beteiligt werden und in vollem Umfang daran mitwirken¹⁸⁹¹.

c. Varianten möglicher Ausgestaltung in den Kantonen

Der Aufbau eines Monitorings in der Schweiz soll gemäss Bundesrat „pragmatisch“ und schrittweise erfolgen, zunächst in den thematischen Schwerpunkten von Bund und Kantonen¹⁸⁹². Es erscheint zum heutigen Zeitpunkt, im Herbst 2021, noch unklar,

¹⁸⁸⁵ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 37; HRC Study implementation and monitoring, Rz. 69.

¹⁸⁸⁶ DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 37.

¹⁸⁸⁷ Siehe CRPD, General Comment No. 7, Rz. 34-41; Monitoring the Convention, S. 33f.; HRC Study implementation and monitoring, Rz. 69-73; AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 998f.; DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 55ff.; BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 136f.

¹⁸⁸⁸ Siehe Monitoring the Convention, S. 46ff. mit zahlreichen praktischen Hinweisen für die Durchführung von Interviews mit Menschen mit verschiedensten Behinderungen.

¹⁸⁸⁹ AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 998 und S. 1009f. m.w.H.; MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 33, S. 604.

¹⁸⁹⁰ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 40.

¹⁸⁹¹ Concluding Observations Switzerland, Rz. 63 (c) und 64 (c).

¹⁸⁹² Bericht Bundesrat, S. 57.

welche Stelle diese Funktion übernehmen wird. Dabei stehen verschiedene Modelle zur Verfügung.

Zur Errichtung von Monitoringmechanismen hält der BRK-Ausschuss in seinen abschliessenden Bemerkungen im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens fest, dass auch auf den unteren föderalistischen Ebenen die Einrichtung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus (Monitoringstelle) mit eigenem, autonomem Budget erforderlich ist¹⁸⁹³. Für Bundesstaaten eröffnen sich zur Umsetzung von Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK verschiedene Optionen, falls – wie aktuell in der Schweiz – noch keine Monitoring-Struktur besteht¹⁸⁹⁴. Im Vordergrund dürften die folgenden stehen:

- Errichtung einer unabhängigen Monitoring-Struktur auf Bundesebene;
- Errichtung einer unabhängigen Monitoring-Struktur auf Bundesebene und zusätzlicher unabhängiger Monitoring-Strukturen auf regionaler oder lokaler Ebene¹⁸⁹⁵;
- Errichtung einer unabhängigen Monitoring-Struktur auf Bundesebene unter Teilnahme allfälliger nicht-unabhängiger regionaler oder lokaler Einheiten, etwa Anlaufstellen¹⁸⁹⁶;
- Errichtung einer unabhängigen Monitoring-Struktur auf Bundesebene und Schaffung von regionalen oder lokalen Sektionen dieser unabhängigen Bundes-Struktur.

¹⁸⁹³ So explizit in den abschliessenden Bemerkungen zu Österreich: „*the Länder create their own independent monitoring mechanisms to further coordinate disability policies and practices throughout Austria*“, CRPD, Concluding Observations on the initial report of Austria, adopted by the Committee at its tenth session (2–13 September 2013), UN Doc CRPD/C/AUT/CO/1, S. 8, Rz. 53.

¹⁸⁹⁴ Siehe DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 55.

¹⁸⁹⁵ Dabei können zwei unterschiedliche Standards zur Beurteilung der Unabhängigkeit herangezogen werden: Die Anforderungen an die Unabhängigkeit von Monitoring-Strukturen auf unteren Ebenen des Bundesstaates müssen nicht die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Pariser Prinzipien erfüllen, jedoch von übrigen Anlauf- und Koordinationsstellen unabhängig sein; zwingend ist nur die Schaffung oder Bezeichnung *einer* unabhängigen Monitoring-Struktur gemäss Pariser Prinzipien, AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 997.

¹⁸⁹⁶ Kritisch zur Teilnahme von nicht-unabhängigen Stellen am Monitoringprozess unter Hinweis auf die zwingende Trennung zwischen Umsetzung und Überwachung der Konvention, AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 997.

i. Rechtsvergleich mit Deutschland und Österreich

(1) Deutschland

Das Monitoring wird in Deutschland auf Bundesebene durch das Deutsche Institut für Menschenrechte DIMR¹⁸⁹⁷ wahrgenommen. Es ist eine unabhängige Stelle, welche die Einhaltung der Rechte von Menschen mit Behinderungen fördert und die Umsetzung der UNO-BRK überwacht. Das DIMR ist als Verein organisiert und wurde durch einen Beschluss des Bundestags gegründet. Es arbeitet mit einzelnen Bundesländern auf Vertragsbasis zusammen. Es übernimmt für sie auf der Grundlage von Aufträgen verschiedene Monitoringaufgaben wie Normenprüfungen, Beratungen sowie Evaluierungen von Massnahmenpaketen und Aktionsplänen¹⁸⁹⁸.

Arbeitsinstrumente der Monitoringstelle sind wissenschaftliche Studien, regelmässige Treffen mit den Behindertenverbänden und Menschen mit Behinderungen, Besuche in Betreuungseinrichtungen oder Anhörungen von Experten. Durch diese verschafft sich die Monitoring-Stelle einen Überblick über die Situation von Menschen mit Behinderungen in Deutschland. Sie berät zudem verschiedene Akteure auf Bundesebene und in den Ländern, insbesondere auch Ministerien, Behörden und Gerichte zu Fragen der UNO-BRK. Die Monitoring-Stelle verfasst Stellungnahmen und gibt Empfehlungen zu politischen, behördlichen oder gerichtlichen Entscheidungen ab und mahnt gegebenenfalls die Einhaltung der UNO-BRK an. Das DIMR organisiert Veranstaltungen zu den Themen der Konvention und tätigt Öffentlichkeits- sowie Medienarbeit über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die Monitoring-Stelle arbeitet mit den für die Umsetzung der Konvention betrauten Ministerien auf Bundesebene und in den Ländern, mit dem Bundes- und den Landesbehindertenbeauftragten sowie mit behindertenpolitischen Verbänden zusammen. Ebenso findet ein regelmässiger Austausch mit anderen Nationalen Menschenrechtsinstitutionen in Europa zum Thema Behinderung

¹⁸⁹⁷ Siehe <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/>.

¹⁸⁹⁸ Aktuell sind dies die Länder Berlin, Nordrhein-Westfalen und Saarland, siehe <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/bundeslaender/>. Informationen zu den abgeschlossenen Projekten sind abrufbar unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/abgeschlossene-projekte>.

statt. Das DIMR verfasst im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens den Schattenbericht zum offiziellen Staatenbericht Deutschlands zuhanden des BRK-Ausschusses.

Die Monitoring-Stelle ist nicht in Individualbeschwerden involviert und bietet keine Rechtsberatung für Einzelne an; sie nimmt ebenfalls keine Ombudsfunktionen wahr. Formal ist die Unabhängigkeit über ihr Mandat gesichert. Der Staat finanziert die Stelle, die staatlichen Organe nehmen jedoch keinen Einfluss auf ihre Arbeit. Zudem ist die Monitoring-Stelle Teil des DIMR, der Nationalen Menschenrechtsinstitution Deutschlands, deren Unabhängigkeit wiederum von internationaler Ebene aus beobachtet wird. Die Monitoring-Stelle ist frei bei der personellen Besetzung ihrer Stellen und in der Wahl ihrer Themen.

(2) Österreich

Österreich hat auf Bundesebene zur Wahrnehmung der Aufgaben des Schutzes, der Überwachung und der Förderung der UNO-BRK einen unabhängigen und weisungsungebundenen Monitoringausschuss eingerichtet¹⁸⁹⁹. Er setzt sich aus Vertretern von Menschen mit Behinderungen, von Nichtregierungsorganisationen und Vertretern der wissenschaftlichen Lehre zusammen. Aufgaben des Ausschusses sind gemäss § 13g Abs. 2 BBG die Einholung von Stellungnahmen von Organen der Verwaltung mit Bezug auf die Umsetzung der UNO-BRK, die Abgabe von Empfehlungen und Stellungnahmen betreffend die Umsetzung der UNO-BRK, die Unterhaltung eines umfassenden Dialogs mit der Zivilgesellschaft im Zusammenhang mit der UNO-BRK und die jährliche Berichterstattung an den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über seine Wahrnehmungen und Tätigkeiten.

§ 13h BBG verpflichtet die Länder, zur Wahrnehmung der Aufgaben des Schutzes und der Überwachung der UNO-BRK in Angelegenheiten, die in die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes fallen, Stellen zu schaffen oder zu benennen, die den Anforderungen an einen unabhängigen Mechanismus gemäss Art. 33 UNO-BRK entsprechen. Dasselbe gilt gemäss § 13i für Angelegenheiten, die in Gesetzgebung Bundessache und in Vollziehung Landessachen sind. Die Länder haben entsprechend eigene Monitoring-

¹⁸⁹⁹ § 13g Bundesgesetz vom 17. Mai 1990 über die Beratung, Betreuung und besondere Hilfe für behinderte Menschen (Bundesbehindertengesetz BBG), BGBl. Nr. 283/1990.

stellen eingerichtet¹⁹⁰⁰, deren gesetzliche Grundlagen sich in den Gleichbehandlungs- oder Antidiskriminierungsgesetzen der einzelnen Bundesländer finden¹⁹⁰¹.

ii. Verwaltungsinternes Monitoring am Beispiel des Kantons St. Gallen

Der Kanton St. Gallen kennt ein kantonales Monitoring. Art. 3 des St. Galler Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderungen (BehG SG) hält fest, dass das zuständige Departement der Regierung periodisch Bericht (alle 5 Jahre) über die Wirkung der kantonalen Gesetzgebung für Menschen mit Behinderungen erstattet. Es handelt sich um ein verwaltungsinternes Verfahren. Der aktuelle Wirkungsbericht hält fest, dass er damit die periodische Berichterstattung der Kantone zuhänden des Bundes, wie sie in der UNO-BRK gefordert wird, erfüllt¹⁹⁰².

Der Wirkungsbericht wird partizipativ erstellt: Begleitet wird die Erstellung des Wirkungsberichts von einer sogenannten Echogruppe, zusammengesetzt aus Fachleuten der Verwaltung und Menschen mit Behinderungen, die in regelmässigen Austauschtreffen ihre Meinung zu den Ergebnissen einbringen können. Betroffene und ihre Organisationen, Verbände und die zuständigen Stellen im Kanton werden mittels Fragebogen, Workshops und Meinungsäusserungen zu Konsultationsantworten beigezogen.

Der Bericht soll insbesondere Ausführungen enthalten über:

- Die Rahmenbedingungen, die eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Lebensführung von Menschen mit Behinderungen fördern;

¹⁹⁰⁰ Das Gutachten zu Österreichs Verpflichtungen durch die UNO-BRK der Universität Innsbruck vom 28. Februar 2014, Rz. 75, sah für Österreich auch die Länder in der Pflicht, unabhängige Überwachungsmechanismen zu schaffen, welche die Überwachung und Umsetzung der BRK in ihren Kompetenzbereichen wahrnehmen; abrufbar unter: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=278>.

¹⁹⁰¹ Siehe etwa den Salzburger Monitoringausschuss (§ 40a Salzburger Gleichbehandlungsgesetz), die Wiener Monitoringstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (§ 7b Wiener Antidiskriminierungsgesetz) oder den Tiroler Monitoring-Ausschuss (§ 16a-b Tiroler Antidiskriminierungsgesetz).

¹⁹⁰² „Die UN BRK fordert eine periodische Berichterstattung der Kantone zuhänden des Bundes, die mit dem vorliegenden Wirkungsbericht abgedeckt wird“, Wirkungsbericht SG, S. 5.

- den gleichberechtigten Zugang zu Infrastrukturen und Leistungen, die der Allgemeinheit offenstehen;
- bedarfsgerechte spezialisierte Angebote für Menschen mit Behinderungen;
- den Schutz der Persönlichkeit und Unversehrtheit betreuter Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen.

Der Wirkungsbericht dient darüber hinaus als strategisches Führungsinstrument, um Verbesserungen zu initiieren und Schwerpunkte staatlichen Handelns festzulegen und soll die Vernetzung und Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure und die Verbesserung der Wirkung staatlicher Massnahmen durch Pilotprojekte unterstützen¹⁹⁰³.

Der Bericht gibt Auskunft über das methodische Vorgehen bei seiner Entstehung, welches als Vorlage für Arbeiten in anderen Kantonen dienen könnte: Zunächst hält der Bericht fest, dass nicht nur auf bestehende Statistiken zurückgegriffen werden kann, da die Datenlage häufig zu rudimentär oder zu unspezifisch sei. Lücken wurden durch das Wissen und die Erfahrungen von Fachleuten und Betroffenen aufgefangen. Der Bericht basiert auf folgende Informationen¹⁹⁰⁴:

- Internationale, nationale und kantonale Statistiken, Berichte und wissenschaftliche Studien;
- Arbeiten der Begleitgruppe zum Wirkungsbericht (Echogruppe);
- Know-how von Mitarbeitenden aus verwaltungsinternen und -nahen Stellen;
- Expertenwissen von Fachpersonen aus dem Behindertenwesen;
- Erfahrungswissen von Menschen mit Behinderungen aus Betroffenenorganisationen;
- Ergebnisse eines kantonalen Partizipationsanlasses;
- Konsultationen der Fach- und Betroffenenorganisationen;
- Verwaltungsinterner Mitbericht.

Im Wirkungsbericht werden die Situationen in verschiedenen Lebensbereichen untersucht und so eine Gesamtsicht auf die Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderungen im Kanton St. Gallen entwickelt. Für alle Lebensbereiche werden die Bedeutung

¹⁹⁰³ Wirkungsbericht SG, S. 5.

¹⁹⁰⁴ Wirkungsbericht SG, S. 17-18.

des Lebensbereichs, die Entwicklungsziele aus der UNO-BRK, die aktuelle Situation sowie hemmende und förderliche Faktoren beschrieben¹⁹⁰⁵. Der Wirkungsbericht soll Anpassungsoptionen im Handeln staatlicher Stellen aufzeigen, Hinweise liefern, wo und weshalb Neuerungen angestrebt werden sollen und für die Lebensumstände und Anliegen von Menschen mit Behinderungen sensibilisieren.

Auch andere Kantone kennen einen Auftrag der Departemente oder des Regierungsrats, periodisch den Stand der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu evaluieren, Defizite zu identifizieren und konkrete Massnahmen zu formulieren, um die Erreichung der Ziele und der strategischen Schwerpunkte zu überprüfen. Zum Monitoring über die Fortschritte der Umsetzung kann ein periodischer Wirkungs- oder Tätigkeitsbericht vorgesehen werden.

§ 13 Abs. 2 lit. h BRG BS verpflichtet die neu geschaffene Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, dem Regierungsrat periodisch über ihre Tätigkeit Bericht zu erstatten.

Art. 3 Abs. 2 BehG FR überträgt dem Staat die Aufgabe, die Umsetzung der internationalen und Bundesgesetzgebung über die Rechte und die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Kanton zu überprüfen. Damit kommt der Kanton Freiburg den Verpflichtungen der UNO-BRK nach, die regelmässig von den Mitgliedsstaaten einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Verpflichtungen verlangt¹⁹⁰⁶.

iii. Kantonales, unabhängiges Monitoring

Bis vor Kurzem bestand in keinem Kanton eine unabhängige Stelle, welche die Umsetzung der Konvention überwacht. Die Errichtung unabhängiger kantonaler Monitoring-Strukturen wird so von den im Rahmen des vorliegenden Leitfadens kontaktierten kantonalen Vertretern beinahe durchgängig als politisch unrealistisch betrachtet. Einerseits seien die kantonalen Behörden mit dem Monitoring überfordert, weil ihnen die Ressourcen fehlten (zeitlich und finanziell) und die Unabhängigkeit der Monitoringstelle auf

¹⁹⁰⁵ Wirkungsbericht SG, S. 19.

¹⁹⁰⁶ Botschaft BehG FR, S. 36.

kantonaler Ebene nur schwer zu realisieren sei. Andererseits solle das Monitoring klar strukturiert sein und für die ganze Schweiz nach denselben Kriterien und Massstäben mithilfe derselben Instrumente stattfinden. Ein weiteres Hindernis sei das Fehlen von verwertbaren Daten und Informationen. Die kantonalen Vertreter im Bereich des Behindertenrechts stehen daher einem unabhängigen Monitoring auf kantonaler Ebene eher kritisch gegenüber und schlagen beinahe durchgängig vor, das Monitoring i.S.v. Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK solle durch den Bund oder zumindest regional einheitlich unter starkem Einbezug und Mitarbeit der Kantone erfolgen¹⁹⁰⁷.

Voraussetzung für die Durchführung eines kantonalen Monitorings, welches den Anforderungen von Art. 33 UNO-BRK entspricht, ist die Einrichtung einer unabhängigen Struktur.

Das im Frühjahr 2021 verabschiedete Walliser Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen (GRIMB VS)¹⁹⁰⁸ setzt in Art. 37 eine unabhängige kantonale „Konsultativkommission für Fragen aus dem Bereich Behinderung“¹⁹⁰⁹ ein, deren Mitglieder in erster Linie Menschen mit Behinderungen, aber auch Vertreter von Behindertenorganisationen, aus Wirtschafts-, Sozial- und Gesundheitskreisen und der politischen Behörden sind (Abs. 1). Die Kommission fungiert als beratendes Organ des Staatsrates (Abs. 2) und verfolgt die Weiterentwicklung der behindertenrechtlichen Gesetzgebung im Kanton sowie deren Umsetzung und berät den Staatsrat in diesen Angelegenheiten (Abs. 3). Zudem nimmt sie Stellung zu dem von der Koordinationsstelle durchgeführten

¹⁹⁰⁷ Es wurde von verschiedenen Vertretern der Fokusgruppe bedauert, dass der Bund die Kantone bisher zu wenig involviert hat: Der Staatenbericht zur UNO-BRK etwa wurde ohne kantonale Mitarbeit verfasst.

¹⁹⁰⁸ Siehe alle Informationen zum Walliser Gesetzgebungsprojekt unter: <https://bit.ly/3nMzmvd>.

¹⁹⁰⁹ Der Kanton verfügte bereits mit der „Kommission für die behinderten Menschen“ über ein Organ, welches unter Mitarbeit von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen den Staatsrat in behindertenrechtlichen Fragen beraten hat (alt Art. 37 Abs. 1 und 2). Namentlich beriet sie das Sozialdepartement in der Ausarbeitung der zur Anwendung des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen notwendigen Unterlagen, in der Planung der allgemeinen für die Menschen mit Behinderungen bestimmten Massnahmen und in der Förderung von vorbeugenden Massnahmen sowie in der Organisation und der Überwachung von Einrichtungen und Institutionen, welche Menschen mit Behinderungen aufnehmen (alt Art. 37 Abs. 3).

Monitoring (Abs. 4) und erstattet dem Staatsrat periodisch Bericht über ihre Tätigkeit (Abs. 5).

iv. Monitoring durch den Bund

Eine Möglichkeit wäre die Angliederung des Monitorings an eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI), welche allenfalls mit einer Weisungsbefugnis ausgestattet wird¹⁹¹⁰.

Auf Bundesebene besteht in der Schweiz bisher keine nationale Menschenrechtsinstitution. Die Schaffung einer solchen ging nur zögerlich voran: Nach mehrjährigen Vorarbeiten und Pilotprojekten hiess der Bundesrat am 13. Dezember 2019 die Vorlage zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution gut¹⁹¹¹. Die Bundesversammlung hat der Gesetzesvorlage für eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) im Herbst 2021 zugestimmt¹⁹¹².

Die NMRI soll in das Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte integriert werden. Sie soll als öffentlich-rechtliche Körperschaft über eine eigene Rechtspersönlichkeit und über die notwendige Unabhängigkeit verfügen (Art. 10a und 10b). Ihre Aufgaben umfassen Information und Dokumentation, Forschung, Beratung, Förderung von Dialog und Zusammenarbeit, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung sowie internationalen Austausch (Art. 10b).

¹⁹¹⁰ Siehe ausführlich zur Rolle einer Nationalen Menschenrechtsinstitution als unabhängige Monitoring-Instanz DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 39-45; Implementation and monitoring, Rz. 23-30. Kritisch gegenüber der Bindungswirkung der Pariser Prinzipien und einer aus Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK abgeleiteten Pflicht zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution, AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 994f.

¹⁹¹¹ Siehe den Entwurf des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, abrufbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/59601.pdf> sowie die dazugehörige Botschaft zur Ergänzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9) für die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI), abrufbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/59602.pdf>.

¹⁹¹² Siehe den Schlussabstimmungstext in BBl 2021 2325, abrufbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/2325/de>. Die Referendumsfrist läuft bis am 20. Januar 2022.

Auf die Aufnahme des Monitorings in den Aufgabenkatalog der NMRI wurde jedoch bewusst verzichtet. Gemäss bundesrätlicher Botschaft gehört die Beobachtung der Menschenrechtslage zur Grundlage sämtlicher Aufgaben der NMRI und sei deshalb im Aufgabenkatalog implizit enthalten¹⁹¹³. Ein eigentlicher Überwachungsmechanismus wurde daher mit der Vorlage nicht geschaffen.

Der BRK-Ausschuss kritisiert die geringe Bandbreite des Aufgabenkatalogs der geplanten NMRI in der Schweiz und empfiehlt, ihr Mandat entsprechend auszuweiten und sie mit den erforderlichen personellen, technischen und finanziellen Ressourcen auszustatten¹⁹¹⁴.

¹⁹¹³ Botschaft zur Ergänzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9) für die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI), S. 18 (Fn. 1911).

¹⁹¹⁴ Concluding Observations Switzerland, Rz. 63 (b) und 64 (b).

LITERATUR UND MATERIALIEN

1. LITERATUR

a. SCHWEIZ UND EUROPA

FRANÇOIS BELLANGER/THIERRY TANQUEREL (Hrsg.), *L'égalité des personnes handicapées : principes et concrétisation*, collection « Pratique du droit administratif », Genf/Zürich 2017. **Zit. AUTOR, in : L'égalité des personnes handicapées.**

GIOVANNI BIAGGINI, *BV Kommentar*, 2. Aufl. Zürich 2017. **Zit. BIAGGINI, BV Kommentar.**

DENISE BUSER (Hrsg.), *Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt*, Basel 2008. **Zit. AUTOR, in: Handbuch BS.**

BERNHARD EHRENZELLER/BENJAMIN SCHINDLER/RAINER J. SCHWEIZER/KLAUS A. VALLENDER (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, 3. Aufl. Zürich/St. Gallen 2014. **Zit. AUTOR, in: St. Galler Kommentar.**

CHRISTOPH GRABENWARTER/KATHARINA PABEL, *Europäische Menschenrechtskonvention*, Ein Studienbuch, 7. Aufl. München 2021. **Zit. GRABENWARTER/PABEL, EMRK.**

ISABELLE HÄNER/MARKUS RÜSSLI/EVI SCHWARZENBACH (Hrsg.), *Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung*, Zürich 2007. **Zit. AUTOR, in: Kommentar KV ZH.**

DAVID HARRIS/MICHAEL O'BOYLE/ED BATES/CARLA BUCKLEY, Harris, O'Boyle and Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 4. Aufl. Oxford 2018. **Zit. Harris, O'Boyle and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights.**

WALTER KÄLIN/JÖRG KÜNZLI, *Universeller Menschenrechtsschutz, Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene*, 4. Auflage Basel 2019. **Zit. KÄLIN/KÜNZLI.**

JÖRG KÜNZLI, *Soziale Menschenrechte: Blosser Gesetzaufträge oder individuelle Rechtsansprüche?*, Überlegungen zur direkten Anwendbarkeit des UNO-Sozialpaktes in der Schweiz, in: *Aktuelle Juristische Praxis (AJP)* 1996, S. 527-540. **Zit. KÜNZLI, Soziale Menschenrechte.**

JÖRG KÜNZLI, Zwischen Rigidität und Flexibilität: Der Verpflichtungsgrad internationaler Menschenrechte, Ein Beitrag zum Zusammenspiel von Menschenrechten, humanitärem Völkerrecht und dem Recht der Staatenverantwortlichkeit, Diss. Berlin 2001. **Zit. KÜNZLI, Zwischen Rigidität und Flexibilität.**

JÖRG KÜNZLI, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte und ihre Umsetzung im kantonalen Verwaltungsrecht, in: HERZOG/FELLER (Hrsg.), Bernische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, 100 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern 2010, S. 457-483. **Zit. KÜNZLI, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte.**

VINCENT MARTENET/JACQUES DUBÉY (Hrsg.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Préambule – art. 80 Cst., Basel 2021. **Zit. AUTOR, in: CR Cst.**

EVA MOLINARI, Die bundesstaatliche Neutralität von Grundrechten – Am Beispiel der Behindertengleichstellung (Art. 8 Abs. 4 BV und BehiG), in: BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI/EVA MARIA BELSER, Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke, Bern 2011, S. 327-348. **Zit. MOLINARI.**

JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008. **Zit. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte.**

RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER/PETER UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, Basel 2016. **Zit. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht.**

MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, 2014. **Zit. SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht.**

MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung im Baubereich und im öffentlichen Verkehr, in: ZSR 2011 I, S. 387ff. **Zit. SCHEFER/HESS-KLEIN, Gleichstellung.**

MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengerechtes Bauen, in: Griffel, Alain/Liniger, Hans U./Rausch, Heribert/Thurnherr, Daniela (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, S. 258 – 278. **Zit. Behindertengerechtes Bauen.**

BERNHARD WALDMANN/EVA MARIA BELSER/ASTRID EPINEY (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung (BV), Basel 2015. **Zit. AUTOR, in: BSK BV.**

JUDITH WYTENBACH, Umsetzung von Menschenrechtübereinkommen in Bundesstaaten. Gleichzeitig ein Beitrag zur grundrechtlichen Ordnung im Föderalismus, Zürich 2017. **Zit. WYTENBACH.**

b. UNO-BRK

ILIAS BANTEKAS/MICHAEL ASHLEY STEIN/DIMITRIS ANASTASIOU (Hrsg.), The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, 2018. **Zit. AUTOR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention.**

GAUTHIER DE BECO (Hrsg.), Article 33 of the convention on the rights of persons with disabilities, Leiden 2013. **Zit. AUTOR, in: De Beco, Article 33.**

THERESIA DEGENER/ELKE DIEHL (Hrsg.), Handbuch Behindertenrechtskonvention, Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, Bonn 2015. **Zit. AUTOR, in: Degener/Diehl, Handbuch BRK.**

VALENTINA DELLA FINA/RACHELE CERA/GIUSEPPE PALMISANO (Hrsg.), The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Commentary, 2017. **Zit. AUTOR, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention.**

MARCUS KREUTZ/KLAUS LACHWITZ/PETER TRENK-HINTERBERGER (Hrsg.), Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete, Köln 2013. **Zit. AUTOR, in: Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger, UN-BRK.**

RALF POSCHER/JOHANNES RUX/THOMAS LANGER, Von der Integration zur Inklusion, Das Recht auf Bildung aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen und seine innerstaatliche Umsetzung, Baden-Baden 2008. **Zit. POSCHER/RUX/LANGER, Von der Integration zur Inklusion.**

ANTJE WELKE (Hrsg.), UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Berlin 2012. **Zit. AUTOR, in: Welke, UN-Behindertenrechtskonvention.**

2. BERICHTE UND STUDIEN

a. BUND

WALTER KÄLIN/JÖRG KÜNZLI/JUDITH WYTTENBACH/ANNINA SCHNEIDER/SABIHA AKAGÜNDÜZ, Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz, Gutachten zuhanden des Generalsekretariats GS-EDI / Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, Bern 2008, abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gutachten_zur_uno-behindertenkonvention.pdf.download.pdf/gutachten_zur_uno-behindertenkonvention.pdf. **Zit. KÄLIN ET AL., Gutachten.**

Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen (Initialstaatenbericht), Bern 2016, abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Initialstaatenbericht_BRK.pdf.download.pdf/Initialstaatenbericht_BRK_v1.o.pdf. **Zit. Initialstaatenbericht.**

Schattenbericht Inclusion Handicap, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2017, abrufbar unter: https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/424/dok_schattenbericht_unobr_k_inclusion_handicap_barrierefrei.pdf?lm=1528210534. **Zit. Schattenbericht.**

CAROLINE HESS-KLEIN/ELIANE SCHEIBLER, Aktualisierter Schattenbericht Inclusion Handicap, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022, abrufbar unter: [https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/699/schattenbericht_de_mit_barrierefreiheit-\(1\).pdf?lm=1646212633](https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/699/schattenbericht_de_mit_barrierefreiheit-(1).pdf?lm=1646212633). **Zit. Aktualisierter Schattenbericht.**

Bericht des Bundesrates zur Behindertenpolitik vom 9. Mai 2018, abrufbar unter: <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/publikation/bericht.pdf.download.pdf/bericht.pdf>. **Zit. Bericht Bundesrat.**

Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern EDI zur Entwicklung der Behindertenpolitik vom 11. Januar 2017, abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/publikation/Bericht%20Entwicklung%20Behindertenpolitik.pdf.download.pdf/Bericht_zur_Entwicklung_der_Behindertenpolitik.pdf. **Zit. Bericht EDI.**

Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 19. Dezember 2012, in: BBl 2013, S. 661ff., abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/661.pdf>. **Zit. Botschaft BRK.**

Botschaft zur Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“ und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen vom 11. Dezember 2000, in: BBl 2000, S. 1715ff., abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2001/1715.pdf>. **Zit. Botschaft BehiG.**

Programm „Selbstbestimmtes Leben“ (2018-2021), Konzept des Eidgenössischen Departements des Innern EDI vom 22. Juni 2018, abrufbar unter: <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Konzept%20Programm%20Selbstbestimmtes%20Leben.pdf.download.pdf/Programm%20Selbstbestimmtes%20Leben.pdf>. **Zit. Programm Selbstbestimmtes Leben.**

Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Behindertenpolitik AG BePo von Bund und Kantonen zum Mehrjahresprogramm „Selbstbestimmtes Leben“, Entscheidungsgrundlage für die Umsetzung des Programms in den Jahren 2020/2021 vom 29. November 2019, abrufbar unter: <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Zwischenbericht%20Mehrjahresprogramm%20Selbstbestimmtes%20Leben.pdf.download.pdf/Zwischenbericht%20Mehrjahresprogramm%20Selbstbestimmtes%20Leben.pdf>. **Zit. Zwischenbericht AG BePo.**

Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG, Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, Integraler Schlussbericht, Bern 2015, abrufbar unter: <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/evaluationsberichtintegralefassung.pdf.download.pdf/evaluationsberichtintegralefassung.pdf>. **Zit. Bericht BASS.**

Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen – Frauen, Themendossier des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, Bern 2013, abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/broschuere/gleichstellung_vonfrauenmitbehinderungen.pdf.download.pdf/gleichstellung_von_frauenmitbehinderungen.pdf. **Zit. Themendossier Frauen mit Behinderungen.**

IRENE GROHSMANN, Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen, Teilstudie 4: Behinderung – Juristische Analyse, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bern Juli 2015, abrufbar unter: https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160526_Teilstudie_4_Behinderung_Juristische_Analyse.pdf. **Zit. GROHSMANN, Zugang zur Justiz.**

PIERRE TSCHANNEN/DOMINIK ELSER, Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen, Gutachten 2012 (unveröffentlicht). **Zit. TSCHANNEN/ELSER, Dienstleistungen.**

Schweizer Accessibility-Studie 2016, Bestandsaufnahme der Zugänglichkeit bedeutender Schweizer Internet-Angebote, Eine Studie der Schweizerischen Stiftung zur behindertengerechten Technologienutzung „Zugang für alle“, 2016, abrufbar unter: https://www.access-for-all.ch/images/Accessibilty_Studie/2016/SchweizerAccessibilityStudie2016.pdf. **Zit. Accessibility-Studie.**

STEPHAN A. BÖHM/MIRIAM K. BAUMGÄRTNER/CHRISTOPH BREIER, Erarbeitung einer Wirkungslandkarte zur beruflichen Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Abschlussbericht vom 2. September 2019, St. Gallen / Bern, abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/Wirkungslandkarte/Abschlussbericht%20Universit%C3%A4t%20St.%20Gallen.pdf.download.pdf/Abschlussbericht_berufliche_Inklusion_Unisg.pdf. **Zit. Bericht Berufliche Inklusion.**

NULA FREI, Mitsprache von Menschen mit Behinderungen in politischen Prozessen, Vorgaben und Umsetzung der Behindertenrechtskonvention, Kurzstudie, Bern 2019, abrufbar unter: https://www.skmr.ch/cms/upload/190924_Mitsprache_Menschen_mit_Behinderungen.pdf. **Zit. FREI, Mitsprache.**

Eidgenössisches Departement des Innern EDI/Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)/Gesundheitsförderung Schweiz,

Psychische Gesundheit in der Schweiz, Bestandaufnahme und Handlungsfelder, Bericht im Auftrag des Dialogs Nationale Gesundheitspolitik, Mai 2015, abrufbar unter: https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/psychische-gesundheit/politische-auftraege/dialog-bericht/bericht_psychische_gesundheit.pdf.download.pdf/bericht_psychische_gesundheit.pdf. **Zit. Psychische Gesundheit Schweiz.**

Die Zukunft der Psychiatrie in der Schweiz, Bericht in Erfüllung des Postulats von Philipp Stähelin (10.3255) vom 11. März 2016, abrufbar unter: https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/psychische-gesundheit/politische-auftraege/postulat-staehelin/zukunft_psychiatrie_schweiz.pdf.download.pdf/Zukunft_Psychiatrie_Schweiz.pdf. **Zit. Zukunft der Psychiatrie.**

b. KANTONE

Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich, Studie der Zürcher Fachhochschule ZHAW im Auftrag der Behindertenkonferenz Kanton Zürich und finanziert vom Kantonalen Sozialamt, Winterthur 2018, abrufbar unter: https://www.bkz.ch/fileadmin/bkz.ch/public/UNO-BRK/BRK_Studie_ZH_Schlussbericht.pdf. **Zit. Handlungsbedarf ZH.**

Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich: Top-Prioritäten aus der Perspektive von Menschen mit Behinderung, erarbeitet von „Partizipation Kanton Zürich“, Zürich Mai 2020, abrufbar unter: https://www.bkz.ch/fileadmin/bkz.ch/public/Partizipation_Kanton_Zuerich/Top_Prioritaeten.pdf. **Zit. Top-Prioritäten ZH.**

Wirkungsbericht Behindertenpolitik Kanton St. Gallen, Bericht des Departementes des Innern vom 27. November 2018, abrufbar unter: https://www.sg.ch/gesundheits-soziales/soziales/behinderung/behindertenpolitik/_jcr_content/Par/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/Wirkungsbericht%20Behindertenpolitik.pdf. **Zit. Wirkungsbericht SG.**

Ratschlag und Bericht des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt betreffend Kantonale Volksinitiative „Für eine kantonale Behindertengleichstellung“ und Gegenvorschlag für ein Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtegesetz, BRG) sowie Bericht zur Motion Georg Mattmüller und Konsorten betreffend kantonales Behindertengleichstellungsrecht vom 16. Januar 2019, abrufbar unter: <https://www.gros->

serrat.bs.ch/dokumente/100389/000000389029.pdf?t=155738878620190509095946. **Zit. Ratschlag BRG BS.**

Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission zum Ratschlag und Bericht betreffend Kantonale Volksinitiative „Für eine kantonale Behindertengleichstellung“ und Gegenvorschlag für ein Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtegesetz, BRG) sowie Bericht zur Motion Georg Mattmüller und Konsorten betreffend kantonales Behindertengleichstellungsrecht vom 13. Juni 2019, abrufbar unter: <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100390/000000390078.pdf?t=156887679620190919090636>. **Zit. Bericht GSK BS.**

Botschaft 2014-DSAS-64 (BehG) und 2017-DSAS-29 (SIPG) des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über Menschen mit Behinderungen (BehG) und zum Entwurf des Gesetzes über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG) vom 13. Juni 2017, abrufbar unter: http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-60d492856218e/de_MES_2014-DSAS-64.pdf. **Zit. Botschaft BehG FR.**

Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil en réponse à la motion populaire 14.173 *Pour une véritable politique cantonale en matière d'égalité pour les personnes en situation de handicap et à mobilité réduite*, abrufbar unter: https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2018/18012_CE.pdf. **Zit. Rapport NE.**

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur l'inclusion et sur l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIncA) du 22 février 2021, abrufbar unter: https://www.ne.ch/medias/Documents/21/02/20210222_RapportLIncA.pdf. **Zit. Rapport LIncA NE.**

Bestandesaufnahme des Wohnangebots für Menschen mit Behinderungen, Bericht im Rahmen des dritten mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP3-IV), Schlussbericht zuhanden des BSV vom 11. November 2019, abrufbar unter: https://www.bsv.admin.ch/bsv/en/home/publications-and-services/forschung/forschungspublikationen/_jcr_content/par/externalcontent.bitexternalcontent.exturl.pdf/aHRocHM6Ly9mb3JzY2h1bmcuc296aWFsZS1zaWN0ZXJoZWloLW/Noc3MuY2gvd3AtY29udGVudC91cGxvYWRzLzIwMTkvMTIvN18x/OURfZUJlcmJjaHRfTmV1LnBkZg==.pdf. **Zit. Bestandesaufnahme Wohnangebot.**

c. UNO

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations on the initial report of Switzerland (2022), Advance Unedited Version, UN Doc CRPD/C/CHE/CO/1, abrufbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRPD/Shared%20Documents/CHE/CRPD_C_CHE_CO_1_48261_E.docx. **Zit. Concluding Observations Switzerland.**

United Nations General Assembly, Human Rights Council, Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2009), UN Doc A/HRC/13/29, abrufbar unter: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-29.pdf>. **Zit. HRC Study implementation and monitoring.**

United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Guidance for Human Rights Monitors (2010), abrufbar unter: https://digitallibrary.un.org/record/681572/files/Disabilities_training_17EN.pdf. **Zit. Monitoring the Convention.**

United Nations, From Exclusion to Equality, Realizing the rights of persons with disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol (2007), abrufbar unter: <https://www.un.org/disabilities/documents/toolaction/ipuhb.pdf>. **Zit. UN Handbook.**

United Nations, Conference of States Parties to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, National implementation and monitoring, UN Doc CRPD/CSP/2014/3 (2014), abrufbar unter: <https://www.un.org/disabilities/documents/COP/COP7/CRPD.CSP.2014.3.E.pdf>. **Zit. Implementation and monitoring.**

United Nations General Assembly, Rights of persons with disabilities, Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Theme: the right of persons with disabilities to social protection (2015), UN Doc A/70/297, abrufbar unter: <https://undocs.org/A/70/297>. **Zit. UN Report on social protection.**

United Nations General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Theme: Participation of persons with disabilities in political and public life (2016), UN Doc A//HRC/31/62, abrufbar unter: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Documents/A_HRC_31_62_E.doc. **Zit. UN Report on participation.**

United Nations General Assembly, Human Rights Council, 23rd session, Thematic study on the work and employment of persons with disabilities, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2012), UN Doc A/HRC/22/25, abrufbar unter: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/A-HRC-22-25_en.pdf. **Zit. HRC Study work and employment.**

United Nations General Assembly, Official Records, 22nd session, Supplement No. 55, Report of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2017), UN Doc A/72/55, abrufbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f72%2f55&Lang=en. **Zit. CRPD Report 2015-2016.**

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 3: The nature of States parties obligations (Art. 2, par. 1) (1990), abrufbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_GEC_4758_E.doc. **Zit. CESCR, General comment No. 3.**

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the fourth periodic report of Switzerland vom 18. November 2019, UN Doc E/C.12/CHE/CO/4, abrufbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fCHE%2fCO%2f4&Lang=en. **Zit. CESCR, Concluding Observations Switzerland.**

3. GENERAL COMMENTS CRPD

Abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/gc.aspx>.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1 (2014), Article 12: Equal recognition before the law.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 2 (2014), Article 9: Accessibility.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 3 (2016) on women and girls with disabilities.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 4 (2016) on the right to inclusive education.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AB (Jahr) N /	Amtliches Bulletin des Nationalrats / des Ständerats
AB (Jahr) S	
Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
Art.	Artikel
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, SR 830.1
Aufl.	Auflage
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz) vom 13. Dezember 2002, SR 151.3
BehiV	Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung) vom 19. November 2003, SR 151.31
BFS	Bundesamt für Statistik
BGBI	Bundesgesetzblatt (Deutschland)
BGE	Bundesgerichtsentscheid (amtliche Sammlung)
BGer	Bundesgericht (Schweiz)
BJ	Bundesamt für Justiz
BRK-Ausschuss	UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
bzw.	beziehungsweise
c.	contra
ca.	circa
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, SR 0.108
CESCR	UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities / Committee on the Rights of Persons with Disabilities
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
E	Erwägung
E-	Entwurf
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
et al.	et alii
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof (EG/EU)
f./ff.	folgende Seite(n)
Fn.	Fussnote
Ggf.	Gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber

i.S.(v.)/(d.)	im Sinne (von)/(des/der)
i.V.m.	in Verbindung mit
ICT/IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006, SR 831.26
ILO	International Labour Organisation / Internationale Arbeitsorganisation
insb.	Insbesondere
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959, SR 831.20
KV	Kantonsverfassung
lit.	Litera
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
No. / Nr. / N(.)	Nummer
PDF	Portable Document Format
Pra	Die Praxis des Bundesgerichts
resp.	Respektive
Rs.	Rechtssache
Rz.	Randziffer(n)
S.	Seite(n)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SN	Schweizer Norm

SODK	Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
sog.	sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
u.a.	unter anderem / und andere
u.ä.	und ähnliches
u.E.	unseres Erachtens
u.U.	unter Umständen
UN / UNO	United Nations Organization / Organisation der Vereinten Nationen
UN Doc	United Nations Documentation
UNO-BRK / BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, SR 0.109
UNO-KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, SR 0.107
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.1
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2
v.	versus
VE	Vorentwurf
vgl.	vergleiche
W ₃ C	World Wide Web Consortium
WCAG	Web Content Accessibility Guidelines
z.T.	zum Teil
Ziff.	Ziffer
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008, SR 272

DIE AUTORINNEN UND DER AUTOR

Caroline Hess-Klein leitet seit 2015 die Abteilung Gleichstellung des Dachverbandes der Schweizer Behindertenorganisationen Inclusion Handicap. Sie ist Lehrbeauftragte an der Juristischen Fakultät der Universität Basel und publiziert breit zum Thema der Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Céline Martin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin mit Schwerpunkt Behindertengleichstellungsrecht am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht von Prof. Schefer an der Universität Basel. Seit mehreren Jahren wirkt sie in verschiedenen Kantonen bei Gesetzgebungsprojekten mit und unterstützt diese in der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Markus Schefer ist seit 2001 Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an Juristischen Fakultät der Universität Basel und seit 2019 Mitglied des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Seine Schwerpunkte liegen in den Grund- und Menschenrechten und insbesondere in den Rechten von Menschen mit Behinderungen.

