



Erläuternder Bericht

zum Vorentwurf der Teilrevision des Gesetzes über die Rechte und die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen

Präambel

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen (UNO-BRK) wurde am 13. Dezember 2006 abgeschlossen und ist für die Schweiz am 15. Mai 2014 in Kraft getreten. Mit der Ratifikation hat sich die Schweiz verpflichtet, die im Übereinkommen gewährleisteten Rechte zu garantieren und die entsprechenden Verpflichtungen zu erfüllen. Auch die Kantone sind damit im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Umsetzung der UNO-BRK verpflichtet.

Um den Anforderungen der UNO-BRK gerecht zu werden, drängt sich eine Teilrevision des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen vom 31. Januar 1991 auf. Zugleich will der Kanton seinem Gesetzesauftrag nach Art. 8 Abs. 4 BV nachkommen.

Eine Begleitgruppe aus Vertretern der Institutionen und Behindertenorganisationen im Wallis sowie Vertretern der Dienststelle für Sozialwesen wurde eingesetzt. Am 11. November 2019 hat die Koordinationsstelle für soziale Institutionen alle interessierten Menschen mit einer Behinderung zu einem World Café eingeladen. Dieser Anlass hat es ermöglicht, die Bedürfnisse und Erfahrungen der Betroffenen in verschiedenen Themenbereichen zu ermitteln und erste Empfehlungen abzugeben.

In Zusammenarbeit mit der Juristischen Fakultät der Universität Basel hat der Kanton anschliessend die Teilrevision des Gesetzes aus dem Jahr 1991 in Angriff genommen. Der Bericht der Universität Basel zur Teilrevision «Gesetzesentwurf mit Erläuterungen» vom 1. Juli 2020 gilt als Grundlage dieses Berichtes und liefert weiterführende Ausführungen. Der erläuternde Bericht stützt sich auf die Darlegungen der juristischen Fakultät der Universität Basel.

1. Hauptänderungen des Vorentwurfs

1.1. Hinzufügen eines neuen Kapitels 5A: Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen

Der Kern der vorgeschlagenen Änderungen betrifft die Einführung eines neuen Kapitels über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Das Gesetz in seiner bisherigen Form legt seinen Schwerpunkt auf Verpflichtungen zu staatlichem Handeln. Das neue Kapitel 5A über die Individualrechte übernimmt dieses Instrument aus der UNO-BRK und der Bundesverfassung (insb. Art. 8 Abs. 2) und konkretisiert es näher. Da der Fokus des Gesetzes künftig auch auf den Rechten von Menschen mit Behinderungen liegt, soll dies auch im Titel des Gesetzes aufgeführt werden. Unter diesem Kapitel werden die zentralen Normen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und deren Um- und Durchsetzung eingefügt. Es handelt sich dabei um Bestimmungen über das Benachteiligungsverbot sowie über Förderungsmassnahmen. Ebenfalls geregelt werden an dieser Stelle die allgemeinen Anforderungen an Zugänglichkeit und Kommunikation, da es sich hierbei um ein Querschnittsthema handelt. Schliesslich konkretisiert das Gesetz die Bedeutung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Um die Durchsetzung der Rechtsansprüche zu erleichtern, sieht das Gesetz neu zwei zentrale verfahrensbezogene

Bestimmungen vor: eine Beweiserleichterung und die Kostenlosigkeit der behindertenrechtlichen Vorkehren.

1.2. Änderungen im Kapitel 6

Aufgrund der Anforderungen der UNO-BRK werden Vorschläge für eine Änderung der organisatorischen Strukturen zur Anwendung des Behindertengleichstellungsrechts formuliert.

Entsprechend wird der Name des Amtes «Koordinationsstelle für soziale Institutionen» in «Koordinationsstelle für Behindertenfragen» geändert.

Aufgabe des Amtes wird neu auch die Koordination der Weiterentwicklung und Umsetzung des Behindertengleichstellungsrechts. Dies ermöglicht eine kohärente kantonale Behindertenpolitik zu betreiben, Strategien zur Umsetzung und Weiterentwicklung der behindertenrechtlichen Bestimmungen einzubringen und zu entwickeln, das Departement bei der Erarbeitung von Vollzugzielen zu unterstützen und damit eine einheitliche Umsetzung der behindertenrechtlichen Bestimmungen der Konvention, des Bundes- und des kantonalen Rechts sowie des periodischen Monitorings sicherzustellen.

Zudem bedingt die Neugestaltung der organisationsrechtlichen Bestimmungen des Gesetzes eine Verstärkung des Amtes auf operationeller Ebene durch die Schaffung einer «Anlaufstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen». Seine Aufgabe ist die Koordination, Planung und Überwachung der Umsetzung der behindertenrechtlichen Gesetzgebung.

1.3. Anpassung Zweckartikel

Der bisherige Zweckartikel bezog sich lediglich auf die Förderung der Eingliederung behinderter Menschen und der Tätigkeit des Staates auf diesem Gebiet. Um diese Bestimmung an die Prinzipien der UNO-BRK anzupassen, wird sie in Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen ergänzt.

1.4. Anpassung Terminologie

Das aktuelle Gesetz über die Eingliederung behinderter Menschen erfordert die Anpassung der Terminologie an die heute üblichen Formen. Anstelle von «behinderten Menschen» wird heute der Begriff «Menschen mit Behinderungen» verwendet. In der französischen Version hingegen wird die Terminologie «personnes handicapées» beibehalten, analog zur UNO-BRK, zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und wie sie beispielsweise auch von Inclusion Handicap verwendet wird.

1.5. Weitere inhaltliche Anpassungen

Nebst diesen Änderungen, welche im Bericht von der Universität Basel vorgeschlagen werden, sind einige weitere inhaltliche Anpassungen vorzunehmen. Der Bund hat sich 2008 aus der Finanzierung der Institutionen für Menschen mit Behinderungen zurückgezogen und die Kantone sind nun alleine zuständig. Einige Anpassungen sind daher notwendig.

2. Kommentare Artikel für Artikel der von der UNI Basel vorgeschlagenen Änderungen

Artikel 1 Zweck

Der bisherige Zweckartikel bezog sich lediglich auf die Förderung der Eingliederung behinderter Menschen und die Tätigkeit des Staates auf diesem Gebiet. Um diese Bestimmung an die Prinzipien der UNO-BRK anzupassen, wird sie in Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen ergänzt.

Gemäss dem neuen Absatz 1 ist der Zweck des Gesetzes, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft zu verwirklichen und ihre Eingliederung in die Gesellschaft zu fördern.

Damit wird der Kanton verpflichtet, Menschen mit Behinderungen vor den spezifischen Benachteiligungen in Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte zu schützen. Darüber

hinaus verpflichtet er sich die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Lebens- und Sachbereichen zu verwirklichen, in denen er Regelungskompetenz besitzt.

Der bisherige Absatz 2 des Gesetzes wird übernommen, neu unter Einbezug der völkerrechtlichen Perspektive.

Artikel 2 Begriffe

Der Begriff Behinderung wird von einem vollkommen neuen Verständnis geprägt. Behinderung wird nicht mehr als Mangel verstanden, sondern als Ergebnis sozialer und gesellschaftlicher Barrieren. Der Begriff der Behinderung schliesst damit auch altersbedingte Beeinträchtigungen mit ein.

Absatz 2 beschreibt, was unter einer Benachteiligung verstanden wird.

Kapitel 5A

Artikel 35a Adressaten

Dieser Artikel umschreibt den Geltungsbereich des Gesetzes. Er bezeichnet die vom Gesetz verpflichteten Stellen und Adressaten der kantonalen Bestimmungen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In erster Linie werden Kanton und Gemeinden sowie jeder Träger kantonalen oder kommunaler staatlicher Aufgaben verpflichtet. Die Regelung orientiert sich an Art. 35 der Bundesverfassung. Darüber hinaus werden aber auch private Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen in die Pflicht genommen, um die Verpflichtungen der UNO-BRK zu erfüllen.

Artikel 35b Benachteiligungsverbot und angemessene Vorkehrungen

Absatz 1 umschreibt Gegenstand und Umfang des Benachteiligungsverbots und hält fest, dass jede Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen verboten ist, sei sie direkt oder indirekt. Sie darf nicht ohne zwingende Gründe erfolgen.

Wenn keine angemessenen Vorkehrungen getroffen werden, kommt dies einer Diskriminierung gleich. Absatz 2 verpflichtet die unter Art. 35a beschriebenen Stellen daher angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern zu beseitigen oder zu verringern.

Artikel 35c 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 Grundvoraussetzungen zur tatsächlichen Verwirklichung der Rechte der Menschen mit Behinderungen. Als Querschnittsthemen erstrecken sie sich über alle Bereiche des privaten und gesellschaftlichen Lebens und der staatlichen Verwaltung.

Absatz 1 verankert den Grundsatz der Zugänglichkeit der Leistungen und Informationen für die Adressaten nach Art. 35a.

Absatz 2 konkretisiert die Zugänglichkeit in Bezug auf die Kommunikation. Die dem Gesetz unterstehenden Stellen haben mit Menschen mit Behinderungen auf eine für sie verständliche Art zu kommunizieren. Die dazu erforderlichen Unterstützungs- und Hilfeleistungen sind zu gewähren. Exemplarisch sind Ansprüche auf Gebärdendolmetscher, verständliche Unterlagen in einfacher Sprache oder mündliche Erklärungen von Verfügungen, Urteilen oder anderen staatlichen Dokumenten.

Artikel 35d Verhältnismässigkeit

Bei der Umsetzung der Rechte der Menschen mit Behinderungen ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen. Die im Völkerrecht, im Bundes- und kantonalen Recht verankerten Rechte von Menschen mit Behinderungen gelten nicht absolut und gewährleisten nur insoweit durchsetzbare Ansprüche, als dadurch entgegenstehende Interessen nicht in unverhältnismässiger Weise eingeschränkt werden. Steht der erwartete Nutzen für Behinderte beispielsweise im Missverhältnis zum wirtschaftlichen Aufwand, zum Natur- und Denkmalschutz oder zur Verkehrs- und Betriebssicherheit, muss die Benachteiligung nicht beseitigt werden. Der Entscheid über die Verhältnismässigkeit in

einem konkreten Anwendungsfall bleibt der Rechtsanwendung überlassen. Um die Interessenabwägung zu strukturieren, werden die zu berücksichtigenden Interessen in der Verordnung konkretisiert.

Artikel 35e Rechtsansprüche

In diesem Artikel werden die im aktuellen Gesetz fehlenden Rechtsansprüche auf kantonaler Ebene verankert. Damit wird eine grössere Rechtssicherheit gewährleistet für die Betroffenen und die Behörden.

Die Durchsetzung dieser Rechte ist nur im Rahmen der Verhältnismässigkeit zulässig. Andernfalls sind Ersatzmassnahmen anzuordnen, die die Benachteiligung mildern (Absatz 2).

Artikel 35f Beweiserleichterung

Behinderungsbedingte Benachteiligungen sind oftmals schwierig zu beweisen. Zur effektiven Durchsetzung der Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen wird daher analog zum GIG eine Beweiserleichterung eingeführt. Danach wird eine Benachteiligung vermutet, wenn sie von einer Partei glaubhaft gemacht wird.

Artikel 35g Kosten

Da Menschen mit Behinderungen finanziell oft schwächer gestellt sind, ist die Kostenlosigkeit der Verfahren für die Durchsetzung der Rechtsansprüche eine wichtige Voraussetzung.

Verhält sich eine Partei im Verfahren mutwillig oder leichtsinnig, können ihr Verfahrenskosten auferlegt werden (Absatz 2).

Änderung Kapitel 6

Artikel 36a Schwerpunkte

Die Umsetzung der UNO-BRK in den Kantonen ist ein langfristiger Prozess. Angesichts der thematischen Breite der mit der Umsetzung der behindertengleichstellungsrechtlichen Verpflichtungen verbundenen Änderungen und zur Sicherstellung einer kohärenten und stetigen Umsetzung wird dem Staatsrat als oberstes Vollzugsorgan die strategische Verantwortung übertragen. Er soll periodisch Ziele setzen, strategische Schwerpunkte erarbeiten und auch deren Erfüllung periodisch überprüfen.

Artikel 36b Massnahmenpläne

Es muss konkretisiert werden, mit welchen Massnahmen die vom Staatsrat festgelegten Ziele und Schwerpunkte erreicht werden sollen, damit die Umsetzung dieses Gesetzes gewährleistet wird. Die Massnahmen erstrecken sich über einen grossen Teil der staatlichen Verwaltungstätigkeit. Die Departemente sind zuständig für die Festlegung der Massnahmen, wobei die neu einzusetzende Anlaufstelle dem Amt und den Departementen unterstützend zur Seite steht.

Artikel 36c Anlaufstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Neu soll eine Anlaufstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen eingesetzt werden. Diese ist in der Koordinationsstelle für Behindertenfragen integriert. Sie fungiert als Anlaufstelle im Zusammenhang mit den Rechten von Menschen mit Behinderungen, begleitet und koordiniert die Umsetzung des vorliegenden Gesetzes und die behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung in Kanton und Gemeinden.

Die Fragestellungen in Zusammenhang mit der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sind sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht häufig von erheblicher Komplexität. Die Anlaufstelle soll gerade in einem breiten Querschnittsthema wie dem Behindertengleichstellungsrecht Gewähr dafür bieten, dass die erforderlichen Kenntnisse in der kantonalen Verwaltung gebündelt werden um Aufgaben aus allen Lebensbereichen und departementalen Querschnittsthemen zu bearbeiten.

Artikel 36d Aufgaben der Anlaufstelle

Sie ist in erster Linie Anlaufstelle für Angelegenheiten in Zusammenhang mit der Umsetzung und Durchführung der Konvention. Sie fungiert als Beratungs- und Kontaktstelle für die

gesamte Verwaltung und alle mit Behindertengleichstellungsrecht betrauten Stellen sowie Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen. Sie soll auch Hilfestellung bei Kommunikationsproblemen und Unterstützung bei Verwaltungsgängen anbieten.

Sie berät die Verwaltung und alle durch das Gesetz verpflichteten Stellen in Fragen der Umsetzung und unterstützt die Departemente bei der Erarbeitung der Massnahmenpläne.

Periodisch erstattet sie dem Amt zuhänden des Departementes über ihre Tätigkeit Bericht.

Artikel 36e Empfehlungen

Der Anlaufstelle steht das Instrument der Empfehlung als Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Solche kann sie gegenüber allen durch das Gesetz verpflichteten Stellen aussprechen.

Artikel 36f Orientierung der Anlaufstelle

Um die Koordination zu garantieren, muss die Anlaufstelle möglichst frühzeitig über Rechtsetzungsprojekte und andere Projekte, Prozesse und Entscheide orientiert werden, welche von Bedeutung für Menschen mit Behinderungen sind.

Änderung Artikel 37: Kommission für Menschen mit Behinderungen

Der Aufbau eines Monitorings in der Schweiz soll gemäss Bericht des Bundesrates zur Behindertenpolitik vom 9. Mai 2018 pragmatisch und schrittweise erfolgen. Die Kantone werden in der Pflicht stehen, auf kantonaler Ebene eine unabhängige Monitoringstelle zu bezeichnen oder zu schaffen.

Mit den Änderungen von Art. 37 wird die Rechtsgrundlage für die Durchführung eines kantonalen Monitorings durch die Koordinationsstelle für Behindertenfragen geschaffen, sowie der kantonalen Kommission für Menschen mit Behinderungen die Aufgabe zugewiesen zum erhobenen Monitoring Stellung zu beziehen.

Mit der bereits bestehenden kantonalen Kommission für behinderte Menschen verfügt der Kanton über ein Konsultativorgan, welches bisher unter Mitarbeit von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen den Staatsrat in behindertenrechtlichen Fragen berät. Namentlich berät sie das Departement für Soziales in der Ausarbeitung der zur Anwendung des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen notwendigen Unterlagen, in der Planung der allgemeinen für die behinderten Menschen bestimmten Massnahmen.

Die Arbeit der Kommission beinhaltet bisher die Abgabe von Empfehlungen, das Engagement für Projekte, Aktionen und Kampagnen. Mit der Übertragung der Beurteilung des Monitorings gemäss Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK gewinnt die Kommission erheblich an Bedeutung. Ihr wird die Verantwortung übertragen, die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu überwachen.

3. Kommentare Artikel für Artikel der weiteren Änderungen

Alle Artikel Anpassung Terminologie

Die Bezeichnung behinderte Menschen entspricht nicht mehr den heutigen Standards. Er wird im ganzen Gesetz durch den Begriff Menschen mit Behinderungen ersetzt.

Artikel 4 Abs. 7 Aufgabe des Staates

Es wird eine Rechtsgrundlage im Gesetz geschaffen für den Abschluss von Leistungsverträgen mit den Institutionen, wie es heute bereits in der Praxis auf der Grundlage des Subventionsgesetzes erfolgt.

Artikel 5 Grundsatz und Artikel 15 Abs. 2 Privatsektor

Nicht nur Institutionen, sondern auch Organisationen sollen finanziell unterstützt werden können.

Artikel 8 Spezielle Massnahmen

Seit dem 1.12.2016 ist das Gesetz über die Sonderschulung in Kraft, welches diesen Bereich regelt.

Es wird deshalb auf dieses Gesetz verwiesen und überflüssige Passagen werden gestrichen.

Artikel 16 Abs. 1 und Abs. 3 Gemeinwesen

Auch Ausbildungsplätze sollen vom Gemeinwesen angeboten werden.

Heimarbeit entspricht nicht mehr den heutigen Forderungen.

Artikel 18 Grundsatz

Passende Wohnmöglichkeiten wird durch verschiedene Wohnformen ersetzt.

Artikel 19 Abs. 2 und Abs. 4 Wohnungen für Menschen mit Behinderungen

Eine finanzielle Hilfe wird tatsächlich nur beim Umbau gewährt.

Seit 1993 wird bei Neubauten die Zugänglichkeit geprüft. Die Baugesuche werden systematisch vom kantonalen Bausekretariat zur Prüfung an die Koordinationsstelle für soziale Institutionen überwiesen. Mit Procap hat der Staatsrat eine Organisation mandatiert, welche die Überprüfung vornimmt.

Die Führung einer Liste angepasster Wohnungen ist nicht mehr notwendig.

Artikel 27 und 28 Betreffend Investitionsbeiträge

Aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat sich der Bund aus der Subventionierung bei den Institutionen zurückgezogen. Dies betrifft auch die Investitionsbeiträge. Es wird seither der Subventionssatz von 75% angewandt. In art. 27 wird die kann Formulierung eingefügt.

Die neu eingefügten Absätze ermöglichen dem Kanton Grundstücke über den Fonds FIGI zu erwerben und diese den spezialisierten Institutionen für die Schaffung neuer Plätze zur Verfügung zu stellen.

Der Kanton kann für die Erstellung den Institutionen Bürgschaften oder Darlehen gewähren.

Artikel 39 Beschwerdeinstanz

Sämtliche Verfügungen (auch diejenigen der Dienststelle oder der Koordinationsstelle für soziale Institutionen) sollen erfasst werden

Artikel 40 Vollzugsbestimmungen

Heute wird der Vollzug nicht mehr durch ein Dekret des Grossen Rats sondern durch eine Verordnung des Staatsrates geregelt.

4. Finanzielle Folgen

Die Neuschaffung einer Anlaufstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen generiert Lohnkosten in der Höhe einer Vollzeitstelle

Sitten, im September 2020