



Universität
Basel

Juristische
Fakultät



Kanton Wallis

Teilrevision

Gesetz über die Eingliederung behinderter Menschen vom 31. Januar 1991 (SGS 850.6)

Gesetzesentwurf mit Erläuterungen

Basel, 1. Juli 2020

Prof. Dr. Markus Schefer und Dr. Céline Martin

Juristische Fakultät der Universität Basel

Peter Merian-Weg 8

4002 Basel



Inhalt

1. Übersicht	4
1.1. Ausgangslage.....	4
1.2. Inhalt der Vorlage	4
2. Völker- und verfassungsrechtlicher Rahmen	5
2.1. Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen	5
2.1.1. Übersicht.....	5
2.1.2. Art und Umfang der Verpflichtungen	5
2.1.3. Justiziabilität.....	7
2.1.4. Allgemeine materielle Vorgaben der Konvention	8
2.2. Bundesverfassung.....	10
2.2.1. Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV)	11
2.2.2. Verfassungsrechtlicher Gesetzgebungsauftrag (Art. 8 Abs. 4 BV).....	12
2.3. Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG).....	13
3. Umsetzung der UNO-BRK in anderen Kantonen	14
4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	17
4.1. Änderung Artikel 1: Zweck.....	17
4.2. Änderung Artikel 2: Begriffe.....	19
4.3. Einfügung Kapitel 5A: Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen	22
4.3.1. Art. 35a Adressaten.....	23
4.3.2. Art. 35b Benachteiligungsverbot und angemessene Vorkehren.....	25
4.3.3. Art. 35c Zugänglichkeit und Kommunikation.....	30
4.3.4. Art. 35d Verhältnismässigkeit	38
4.3.5. Art. 35e Rechtsansprüche	40
4.3.6. Art. 35f Beweiserleichterung.....	42
4.3.7. Art. 35g Kosten	43



4.3.8.	Art. 35h Klage- und Beschwerderecht von Behindertenorganisationen	45
4.3.9.	Art. 35i Rechtsweg	47
4.4.	Änderung Kapitel 6 (Verschiedene Bestimmungen): Verfahren und Organisation des Vollzugs	47
4.4.1.	Einfügung Artikel 36a: Schwerpunkte	48
4.4.2.	Einfügung Artikel 36b: Massnahmenpläne	49
4.4.3.	Einfügung Artikel 36c: Organisation und Stellung der Fachstelle	50
4.4.4.	Einfügung Artikel 36d: Aufgaben der Fachstelle	52
4.4.5.	Einfügung Artikel 36e: Empfehlungen	54
4.4.6.	Einfügung Artikel 36f: Orientierung der Fachstelle	55
4.4.7.	Änderung Artikel 37: Kommission für die Menschen mit Behinderungen	56
4.5.	Einfügung Grundsatzartikel Subjektfinanzierung	61
4.6.	Terminologische Anpassungen	63
4.6.1.	Titel des Gesetzes	64
4.6.2.	Anpassungen im Gesetzestext	64
5.	Verzeichnisse	65
5.1.	Literatur	65
5.2.	Materialien	65
5.3.	General Comments CRPD	66
5.4.	Abkürzungsverzeichnis	67



1. Übersicht

1.1. Ausgangslage

Der Kanton Wallis hat sich zum Ziel gesetzt, das kantonale «Gesetz über die Eingliederung behinderter Menschen» aus dem Jahr 1991 in Zusammenarbeit mit der Juristischen Fakultät der Universität Basel in Teilen zu revidieren, um es an die Anforderungen des UNO-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Bundesverfassung anzupassen. Dabei sollen die Aufgaben von Kanton und Gemeinden im Wesentlichen gleich belassen werden. Der Kanton will damit seinem Gesetzgebungsauftrag nach Art. 8 Abs. 4 BV nachkommen.

1.2. Inhalt der Vorlage

Der Kern der hier 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 BV) und konkretisiert es näher.

Aufgrund der Anforderungen der UNO-BRK werden auch Vorschläge für eine Änderung der organisatorischen Strukturen zur Anwendung des Behindertengleichstellungsrechts im Kanton formuliert. Diese Änderungen werden im Kapitel 6 eingefügt. Dabei wird darauf geachtet, dass die bisherigen Strukturen so weit als sinnvoll beibehalten werden.

Diese Änderungen müssen im Zweckartikel (Art. 1) reflektiert werden. Entsprechend wird dieser leicht ergänzt.

Eine weitere Änderung besteht in einer sehr zurückhaltenden Anpassung der Terminologie an die heute üblichen Formen.

Der Auftrag, einen Grundsatzartikel für die Einführung der Subjektfinanzierung einzufügen, wurde nach eingehenden Erwägungen dahingehend beantwortet, dass die Einführung einer gesetzlichen Grundlage für die Durchführung von Pilotprojekten vorgeschlagen wird. U.E. würde die Integration der Subjektfinanzierung in das vorliegende Gesetz den Rahmen einer Teilrevision sprengen.



2. Völker- und verfassungsrechtlicher Rahmen

2.1. Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen

2.1.1. Übersicht

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen (UNO-BRK)¹ 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 rechtlich verpflichtet, die im Übereinkommen gewährleisteten Rechte zu garantieren und die entsprechenden Verpflichtungen zu erfüllen. 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».

Art. 4 Abs. 1 UNO-BRK verankert die Verpflichtung der Vertragsstaaten, «die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern». Zu diesem Zweck treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten **Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen** (Art. 4 Abs. 1 lit. a UNO-BRK).

Diese Pflicht gilt «ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats» (Art. 4 Abs. 5 UNO-BRK), d.h. für Bund, Kantone und Gemeinden. Auch die Kantone sind damit im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Umsetzung der UNO-BRK verpflichtet.

Der **Geltungsbereich** der Konvention ist sehr weit: Sie deckt alle Lebens- und Sachbereiche ab, bei welchen Menschen mit Behinderungen mit Ungleichbehandlungen konfrontiert sind. Entsprechend können sämtliche Handlungsfelder betroffen sein, in welchen der Kanton tätig ist oder in denen ihn eine Pflicht trifft, tätig zu sein.

2.1.2. Art und Umfang der Verpflichtungen

Die in der UNO-BRK verankerten Rechte auferlegen den Vertragsstaaten **unterschiedliche Arten von Verpflichtungen**. Wie die Wortlaute des allgemeinen Verpflichtungsartikels (Art. 4 UNO-

¹ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, abgeschlossen in New York am 13. Dezember 2006, von der Bundesversammlung genehmigt am 13. Dezember 2013, Beitrittsurkunde von der Schweiz hinterlegt am 15. April 2014 (Behindertenrechtskonvention, UN-BRK; SR 0.109).



BRK) und der einzelnen Bestimmungen verdeutlichen, enthält die Konvention sowohl Abwehrrechte als auch Gewährleistungsansprüche, wie auch Verpflichtungen der Vertragsstaaten, zum Schutz und zur Verwirklichung und Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen aktiv tätig zu werden².

Die **abwehrrechtlichen Gehalte** der Konvention³ verpflichten den Staat, grundsätzlich alle Handlungen zu unterlassen, die einen Menschen mit Behinderungen direkt oder indirekt diskriminieren oder in der Ausübung seiner Menschenrechte beeinträchtigen. Als Konsequenz davon sind alle Gesetze und Verordnungen zu ändern oder aufzuheben, welche eine Diskriminierung darstellen (Art. 4 Abs. 1 lit. b UNO-BRK), und es 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 enthaltenen positiven Verpflichtungen des Staates können darüber hinaus die Form von **Schutz- und Gewährleistungspflichten** annehmen⁴:

Schutzpflichten fordern vom Staat, Massnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen oder anderen Menschenrechtsverletzungen durch Private (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 ergreifen⁵. Menschen mit Behinderungen sind in diesem Rahmen durch gesetzgeberische oder administrative Massnahmen vor spezifischen Risiken zu schützen, die von privaten Akteuren ausgehen können. Die staatliche Schutzpflicht kann dabei entweder darauf abzielen, eine drohende Verletzung durch Private zu verhindern oder eine bereits erfolgte Verletzung zu beseitigen⁶.

Positive staatliche Handlungspflichten nehmen auch die Form von **Gewährleistungspflichten** an. Diese auferlegen den Vertragsstaaten, rechtliche, finanzielle, institutionelle oder verfahrensmässige Massnahmen zu ergreifen, die zur vollen Verwirklichung der Menschenrechte erforderlich

² BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 116; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 142. Siehe zu den drei Verpflichtungsarten auch KÄLIN/KÜNZLI, S. 108f.

³ Abwehrrechte der UNO-BRK sind zunächst sämtliche bürgerlichen und politischen Rechte. Darüber hinaus begründen verschiedene Gehalte wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte 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.

⁴ BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 117. Die Konvention hält fest, dass positive Massnahmen, die zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind, nicht als Diskriminierung gelten, siehe dazu CORSI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 5, S. 167ff.

⁵ Siehe zu den Voraussetzungen und Grenzen von Schutzpflichten im Allgemeinen KÄLIN/KÜNZLI, S. 124-126.

⁶ KÄLIN/KÜNZLI, S. 109, 123f.



sind (Art. 4 Abs. 1 lit. a UNO-BRK). In erster Linie erfordert die Umsetzung dieser Verpflichtung den Erlass einer entsprechenden Gesetzgebung, die jene Voraussetzungen schafft, welche für die tatsächliche Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind. Zu diesem Zweck können etwa Fördermassnahmen ergriffen sowie rechtliche und strukturelle Barrieren abgebaut werden, an welche Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft stossen⁷. Der Staat verfügt in diesem Bereich über einen erheblichen Gestaltungsspielraum in Bezug auf die Art und Ausgestaltung der erforderlichen Massnahmen.

2.1.3. Justiziabilität

Während justiziable Individualrechte dem Einzelnen unmittelbar in Verfahren der Rechtsanwendung durchsetzbare Ansprüche gewähren, bedürfen rein programmatische Bestimmungen einer gesetzgeberischen Umsetzung durch den kompetenzrechtlich zuständigen Gesetzgeber.

Die UNO-BRK enthält neben primär programmatischen Bestimmungen auch justiziable Individualrechte⁸:

Unmittelbar anwendbar sind alle staatlichen Unterlassungs- und Schutzpflichten, welche aus den bürgerlichen und politischen Menschenrechten⁹ wie auch aus den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten¹⁰ fliessen. Insbesondere das Diskriminierungsverbot¹¹ und das davon umfasste Verweigern angemessener Vorkehrungen¹² (Art. 2 UNO-BRK) sind unmittelbar anwendbar, unabhängig davon, welches Recht der UNO-BRK betroffen ist¹³.

Darüber hinaus gewährt der «harte Kern» der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte¹⁴ Minimalansprüche auf Nahrung, Bekleidung, gesundheitlicher Erstversorgung, Sicherheit, Unter-

⁷ BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 116f.

⁸ Vgl. DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 4, S. 149.

⁹ Botschaft BRK, S. 675.

¹⁰ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 27; KÄLIN/KÜNZLI, S. 129.

¹¹ BGer 8C_390/2019 (2019) E.6.3.2; CRPD, General comment No. 4, Rz. 41; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 27.

¹² Diese sind gemäss Art. 2 UNO-BRK «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».

¹³ CRPD, General comment No. 4, Rz. 41; CRPD, General comment No. 6, Rz. 23.

¹⁴ Botschaft BRK, S. 675; zum UNO-Pakt I KÄLIN/KÜNZLI, S. 134.



kunft oder Unterricht. Ebenso sind die Ansprüche auf adäquate Verwirklichung der Konventionsrechte gegenüber Menschen mit Behinderungen in staatlichem Gewahrsam oder umfassender staatlicher Kontrolle unmittelbar anwendbar¹⁵.

Unabhängig von der Justiziabilität einer einzelnen Bestimmung sind alle Bestimmungen der UNO-BRK integraler **Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung** und müssen in jedem Einzelfall berücksichtigt werden¹⁶. Dies gilt insbesondere auch für den Gesetzgeber: Er ist gerade auch dort verpflichtet, die Garantien der UNO-BRK umzusetzen, wo diesen die Justiziabilität abgeht.

2.1.4. Allgemeine materielle Vorgaben der Konvention

Materiell hält Art. 3 UNO-BRK die **Grundsätze** fest, welche als Leitlinien zur Umsetzung der Konvention dienen¹⁷: Diese umfassen:

- die Achtung der Menschenwürde, der individuellen Autonomie des Menschen, einschliesslich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie seiner Unabhängigkeit¹⁸,
- die Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot,
- die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft,
- die Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und die Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit¹⁹,
- die Chancengleichheit²⁰,
- die Zugänglichkeit²¹,

¹⁵ Botschaft BRK, S. 675; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 28ff.; KÄLIN/KÜNZLI, S. 134.

¹⁶ Botschaft BRK, S. 673ff.; Initialstaatenbericht, Rz. 26.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ Dieser Grundsatz verpflichtet zu bewussteinbildenden 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.

²⁰ Nicht nur die *rechtliche*, sondern auch die *tatsächliche* Chancengleichheit muss durch positive Massnahmen und angemessenen Vorkehrungen sichergestellt werden, DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 3, S. 129.

²¹ Die Zugänglichkeit ist Grundvoraussetzung für die Chancengleichheit sowie für die Ausübung zahlreicher anderer Menschenrechte der Konvention, CRPD, General comment No. 2, Rz. 1; ARDUIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 3, S. 102.



- die Gleichberechtigung von Mann und Frau²² sowie die
- Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und die Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität²³.

Art. 5 UNO-BRK konkretisiert die Prinzipien der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbots aufgrund einer Behinderung²⁴. Die Konvention hält dabei ausdrücklich fest, dass auch die **Versagung angemessener Vorkehrungen** im konkreten Einzelfall eine Diskriminierung darstellt (Art. 2 und 5 Abs. 3 UNO-BRK)²⁵. Dies ist dann der Fall, wenn notwendige und angemessene, auf die individuellen Bedürfnisse im spezifischen Fall zugeschnittene Änderungen oder Anpassungen²⁶ unterlassen werden, welche zur rechtsgleichen Ausübung der Menschenrechte notwendig wären²⁷. Da solche Massnahmen darauf abzielen, eine konkrete Benachteiligung eines Menschen mit Behinderungen im Einzelfall zu verhindern, sind die konkretisierenden Rechtsgrundlagen mit jener Offenheit zu formulieren, die erforderlich ist, um die jeweilige Vorkehrung (Änderung oder Anpassung) auf den konkreten Einzelfall zuschneiden zu können²⁸.

In materieller Hinsicht ist schliesslich die Bestimmung von **Art. 19 UNO-BRK** über die «unabhängige Lebensführung und die Einbeziehung in die Gesellschaft» von elementarer Bedeutung gerade auch für die Kantone. Sie ist eine Voraussetzung für die Umsetzung der Konvention insgesamt²⁹. Aufgrund der bestehenden föderalistischen Kompetenzaufteilung in der Schweiz kommt Art. 19 UNO-BRK in den Kantonen zentrale Bedeutung zu.

²² 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.

²³ Siehe zum spezifischen Schutz von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen auch Art. 7 UNO-BRK und den General Comment No. 9 des UNO-Kinderrechtsausschusses, The rights of children with disabilities, zu abrufbar unter: https://bitinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f9&Lang=en (zuletzt besucht am 1.7.2020).

²⁴ CRPD, General comment No. 6, Rz. 7.

²⁵ Siehe zu den angemessenen Vorkehrungen CRPD, General Comment No. 6, Rz. 23ff. sowie zum Zusammenhang zwischen Diskriminierungsverbot und angemessenen Vorkehrungen CRPD, General comment No. 6, Rz. 18 (c); CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 168f.

²⁶ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 168.

²⁷ CRPD, General comment No. 6, Rz. 18 (c).

²⁸ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 168.

²⁹ CRPD, General comment No. 5, Rz. 6.



Die Bestimmung weist acht normative Anforderungen auf, die auch im Falle wirtschaftlichen Mangels zu achten sind. Es handelt sich hierbei um die folgenden Aspekte der in Art. 19 UNO-BRK garantierten Rechte³⁰:

- Selbstbestimmung 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 Regelungen, die Anforderungen sowohl an die baulichen Massnahmen stellen als gegebenenfalls auch finanzielle Unterstützung vorsehen;
- Ausarbeitung eines konkreten Aktionsplans zur Verwirklichung eines unabhängigen Lebens und zur Verringerung der Abhängigkeit von informeller Unterstützung durch Freunde und Verwandte;
- Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzen, Plänen und Richtlinien zu Zugänglichkeitsanforderungen für elementare Dienstleistungen und deren Überwachung;
- Ausarbeitung von konkreten Aktionsplänen und von Massnahmen zur Sicherstellung des Zugangs zu elementaren Dienstleistungen;
- Verbot des Rückschrittes im Rahmen der progressiven Verwirklichung der Konventionsrechte;
- Sammlung von quantitativen und qualitativen Daten über Menschen mit Behinderungen, einschliesslich denjenigen in Institutionen;
- Zurverfügungstellung finanzieller Mittel zur Entwicklung von inklusiven und zugänglichen Dienstleistungen zur Ermöglichung eines selbständigen Lebens.

2.2. Bundesverfassung

Die Begriffsklärungen und materiellen Konkretisierungen der gewährleisteten Rechte in der Konvention helfen, die bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen des Behindertengleichstellungsrechts (Art. 8 Abs. 2 und 4 BV) zu konkretisieren und inhaltlich zu verdeutlichen. Die Bestimmungen der Bundesverfassung zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen richten sich an Bund, Kantone und Gemeinden, welche in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen ergreifen müssen.

³⁰ Siehe CRPD, General comment No. 5, Rz. 38.



2.2.1. Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV)

Nach Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand «wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung» diskriminiert werden. Der materielle Gehalt des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots aufgrund einer Behinderung muss sich an Art. 2 UNO-BRK (Begriffsbestimmungen) und Art. 5 UNO-BRK (Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung) orientieren. Art. 8 Abs. 2 BV ist so zu konkretisieren, dass er zumindest jenes Schutzniveau gewährleistet, welches Art. 5 UNO-BRK garantiert. In diesem Sinne geht Art. 5 UNO-BRK nicht über Art. 8 Abs. 2 BV hinaus³¹.

Das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot gewährleistet einen besonders **intensiven Schutz vor Schlechterbehandlung** aufgrund einer Behinderung und erfordert eine besonders qualifizierte Rechtfertigung in der Begründung von Differenzierungen. Das Diskriminierungsverbot schützt auch gegen **indirekte Diskriminierungen**, bei welchen Menschen mit Behinderungen von einer nicht ausdrücklich sie betreffenden Bestimmung oder Entscheidung im Ergebnis substantziell überproportional oder besonders intensiv betroffen werden³².

Im Bereich des Diskriminierungsschutzes von Menschen mit Behinderungen ist oftmals gerade eine mangelnde Differenzierung im Hinblick auf behinderungsbedingte Nachteile von Bedeutung. Aus dem Diskriminierungsverbot fliesst daher die verfassungsrechtliche Pflicht, in Rechtsetzung und Rechtsanwendung Menschen mit Behinderungen mittels **Schutz- und Gewährleistungsmassnahmen**³³ 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 rechtliche Pflicht und ein entsprechender justiziabler Anspruch des Einzelnen auf kompensatorische Massnahmen bestehen³⁴. Damit stellt eine mangelnde verhältnismässige Anpassung – wie im Rahmen von Art. 5 UNO-BRK – auch nach Art. 8 Abs. 2 BV eine Diskriminierung dar.

³¹ Das Bundesgericht hält etwa fest, Art. 5 UNO-BRK gewährleiste gegenüber Art. 8 Abs. 2 BV keine weitergehenden Rechte (BGer 8C_390/2019 (2019) E.6.3.2). Dem ist im Ergebnis dann zuzustimmen, wenn Art. 8 Abs. 2 BV entsprechend konkretisiert wird.

³² Dazu SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 22ff.

³³ Siehe zur Verpflichtung zur Ergreifung von positiven Massnahmen im Rahmen des konventionsrechtlichen Diskriminierungsverbots (Art. 5 UNO-BRK) CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 170-173.

³⁴ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 25.



2.2.2. Verfassungsrechtlicher Gesetzgebungsauftrag (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. Dieser verfassungsrechtliche Gesetzgebungsauftrag richtet sich sowohl an den Bund als auch an die Kantone, welche innerhalb ihres jeweiligen Kompetenzbereichs in allen Lebens- und Sachbereichen³⁵ legislativ tätig werden müssen³⁶. Damit ist auch der **kantonale Gesetzgeber zur Gesetzgebung verpflichtet**³⁷.

Der verfassungsrechtliche Gesetzgebungsauftrag soll insbesondere auch die programmatische Schicht des Diskriminierungsverbots konkretisieren und strukturelle und institutionelle Barrieren 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 mit dem Ziel, den Menschen mit Behinderungen ein Leben zu ermöglichen, das mit demjenigen nichtbehinderter Menschen vergleichbar ist. Aus Art. 8 Abs. 4 BV lassen sich sowohl Schutzpflichten³⁸ gegenüber Menschen mit Behinderungen als auch die Pflicht ableiten, Förderungsmassnahmen³⁹ zu treffen. Der Gesetzgeber verfügt dabei über einen **grossen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum**⁴⁰, jedoch stets unter Beachtung der Anforderungen des Verfassungs- und Völkerrechts⁴¹.

³⁵ BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 142, S. 254f.

³⁶ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 8, Rz. 36, S. 164; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 30; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 127, S. 222.

³⁷ Siehe zur Frage des untätigen oder ungenügend handelnden kantonalen Gesetzgebers PIERRE TSCHANNEN/DOMINIK ELSE, Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen, Gutachten 2012 (unveröffentlicht), S. 56ff.

³⁸ BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 135, S. 252.

³⁹ WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 130, S. 223; BGE 131 V 9 E3.5.1.2 S. 16.

⁴⁰ BIAGGINI, BV Kommentar, Art. 8, Rz. 37, S. 164; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 130, S. 223.

⁴¹ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 32.



2.3. Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG)

Auf Bundesebene ist der Gesetzgeber mit dem Erlass des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)⁴² und der dazugehörigen Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV)⁴³ der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungspflicht zum Teil⁴⁴ nachgekommen. Weitere Massnahmen hat er in der spezialgesetzlichen Gesetzgebung ergriffen, etwa in den Bereichen öffentlichen Verkehr⁴⁵, Strassenverkehr⁴⁶, Steuerrecht⁴⁷, Urheberrecht⁴⁸, Post⁴⁹, Radio und Fernsehen⁵⁰, Fernmelde-dienste⁵¹, Berufsbildung⁵², Statistik⁵³, Bürgerrecht⁵⁴ oder mit der Einführung lebenspraktischer Be-gleitung im Rahmen der IV⁵⁵.

Die im BehiG verankerten Bestimmungen gelten in erster Linie für Bereiche, die in den Kompe-tenzbereich des Bundes fallen und grundsätzlich nur für Behörden, die Bundesrecht umsetzen bzw. Organisationen, welche bundesrechtliche Aufgaben wahrnehmen. Das BehiG regelt jedoch sowohl explizit⁵⁶ als auch implizit **Rechtsgebiete, die in den Zuständigkeitsbereich der Kan- tone fallen**, namentlich im Bereich des Baurechts. Das Bundesgericht spricht den Bauvorschriften des BehiG einen Rahmencharakter als «grundsätzliche Regeln und Rahmenbestimmungen»⁵⁷ zu.

⁴² Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002, SR 151.3.

⁴³ Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 19. November 2003, SR 151.31.

⁴⁴ Der Auftrag von Art. 8 Abs. 4 BV endet für den Bund nicht mit dem Erlass des BehiG und darf sich nicht auf den An-wendungsbereich des BehiG beschränken, sondern muss als Daueraufgabe verstanden werden, KÄLIN ET AL., Gutach-ten, S. 46; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 32.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ Art. 3 Abs. 4 und Art. 8 Abs. 2 SVG.

⁴⁷ Siehe Art. 33 Abs. 1 lit. h^{bis} DBG und wortgleich Art. 9 Abs. 2 lit. h^{bis} StHG.

⁴⁸ Art. 24c URG.

⁴⁹ Art. 14 Abs. 7 PG.

⁵⁰ Art. 7 Abs. 3 RTVG und Art. 7 und 8 RTVV.

⁵¹ Art. 16 Abs. 1^{bis} FMG sowie Art. 15 Abs. 1 lit. e und f FDV.

⁵² Art. 3 lit. c, 18 Abs. 1, 21 Abs. 2 lit. c, 55 Abs. 1 lit. a BBG.

⁵³ Art. 3 Abs. 2 lit. d BStatG.

⁵⁴ Art. 12 Abs. 2 BüG.

⁵⁵ Siehe Art. 38 IVV und dazu aus der Praxis etwa Urteil I 317/06 (2007) E4.3.2.

⁵⁶ Vgl. Art. 5 BehiG (Nachteilsausgleich) und 20 BehiG (Bildung).

⁵⁷ BGE 132 I 82 E2.3.2 S. 85 (deutsche Übersetzung in Pra 2006, S. 875ff.); BGE 134 II 249 E2.2 S. 251; SCHE-fer/Hess-Klein, Behindertengleichstellungsrecht, S. 40f. m.w.H.



Diese aus dem BehiG fließenden minimalen Rechtsansprüche werden durch das kantonale Recht nicht verdrängt⁵⁸. Dies hat zur Folge, dass kantonalen Bestimmungen nur dort eine eigenständige Bedeutung zukommt, wo sie über den Minimalstandard des BehiG und der Bundesverfassung hinausgehen⁵⁹.

Zahlreiche wichtige Bereiche im Leben von Menschen mit einer Behinderung sind nicht im BehiG geregelt, so etwa das Schul- und das Gesundheitswesen, die regionale Infrastruktur und zahlreiche weitere Rechtsgebiete, welche in den Kompetenzbereich der Kantone oder Gemeinden fallen. Die Kantone sind daher gemäss Art. 4 BehiG berechtigt, eigene, weitergehende Regelungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen zu erlassen. Diese Bestimmung ist insbesondere dort von Bedeutung, wo eine bundesrechtliche Regelung im Bereich einer parallelen Kompetenz besteht und der Kanton einen weitergehenden Schutz gewährleisten will. Zudem verpflichtet Art. 5 Abs. 1 BehiG – im Anschluss an Art. 8 Abs. 4 BV – die Kantone dazu, Massnahmen zu ergreifen, «um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen».

Im Übrigen gelten die Bestimmungen des BehiG im Rahmen bundesrechtlicher Kompetenzen subsidiär zum kantonalen Recht und stellen in dem Sinne einen minimalen, nationalen Standard dar.

3. Umsetzung der UNO-BRK in anderen Kantonen

Die UNO-BRK und die Bundesverfassung legen nicht im Einzelnen fest, auf welchen Wegen und mit welchen Modellen die darin enthaltenen Verpflichtungen auf der Ebene der Kantone umgesetzt werden müssen.

Bereits vor Inkrafttreten der UNO-BRK haben alle Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen einzelne spezialgesetzliche Bestimmungen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen erlassen, namentlich in den Bereichen der sozialen Einrichtungen, des Baurechts und des obligatorischen Schulunterrichts.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 43 f.



Dagegen haben nur wenige Kantone spezifische Gesetze erlassen, welche sich umfassend mit Menschen mit Behinderungen befassen: Neben dem Walliser Gesetz über die Eingliederung behinderter Menschen vom 31. Januar 1991 haben die Kantone Genf⁶⁰, Graubünden⁶¹, St. Gallen⁶², Waadt⁶³ und Tessin⁶⁴ bereits vor Inkrafttreten der Konvention Gesetze zur allgemeinen Integration von Menschen mit Behinderungen erlassen.

Im Gefolge der Ratifikation der UNO-BRK durch die Schweiz trat im Kanton Fribourg im Jahr 2018 das Gesetz über Menschen mit Behinderungen⁶⁵ in Kraft. Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat im September 2019 ein Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁶⁶ einstimmig verabschiedet; es verankert erstmals in der Schweiz auf kantonaler Ebene in allen Lebensbereichen, deren Regelung in der Kompetenz des Kantons liegt, individuelle Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen⁶⁷.

Weitere zwei Kantone haben mit der Arbeit an Gesetzen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen begonnen: In den Kantonen Basel-Landschaft und Neuenburg⁶⁸ sind Gesetzgebungsprojekte zu Behindertenrechte- bzw. Inklusionsgesetzen in Arbeit, welche zwischen 2021 und 2022 beendet sein werden.

⁶⁰ Loi sur l'intégration des personnes handicapées (LIPH GE) vom 16. Mai 2003.

⁶¹ Gesetz zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung (Behindertenintegrationsgesetz, BIG GR) vom 2. September 2011.

⁶² Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderungen (BehG SG) vom 7. August 2012.

⁶³ Loi sur les mesures d'aide et d'intégration pour personnes handicapées (LAIH VD) vom 10. Februar 2004.

⁶⁴ Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi (LISPI TI) vom 14. März 1979.

⁶⁵ Gesetz über Menschen mit Behinderungen (BehG FR) vom 12. Oktober 2017.

⁶⁶ Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtgesetz, BRG BS).

Weitere Informationen zum Basler Gesetz finden sich im 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 (Behindertenrechtgesetz, BRG) sowie Bericht zur Motion Georg Mattmüller und Konsorten betreffend kantonales Behindertengleichstellungsrecht vom 16. Januar 2019, abrufbar unter: <https://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100389/000000389029.pdf?t=155738878620190509095946> (zuletzt besucht am 1.7.2020), sowie im

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 (Behindertenrechtgesetz, 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> (zuletzt besucht am 1.7.2020).

⁶⁷ Siehe § 8 BRG BS.

⁶⁸ Siehe zum Neuenburger Gesetzgebungsprojekt 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



Universität
Basel

Juristische
Fakultät



Verschiedene weitere Kantone führten Teilrevisionen von spezialgesetzlichen Bestimmungen, welche die Situation von Menschen mit Behinderungen betreffen, durch oder planen diese, um sie an die Grundsätze und Anforderungen der Konvention anzupassen⁶⁹.

situation de handicap et à mobilité réduite, abrufbar unter: https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2018/18012_CE.pdf (zuletzt besucht am 1.7.2020).

⁶⁹ Gemäss einer Umfrage der SODK vom Frühjahr 2019 erarbeiten oder erarbeiteten 13 Kantone im Zusammenhang mit der Umsetzung der UNO-BRK Gesetzgebungsprojekte. Zudem werden in 18 Kantonen Pilotprojekte im Bereich der Wohn- und Arbeitsangebote für Menschen mit Behinderungen unterstützt oder durchgeführt.



4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

4.1. Änderung Artikel 1: Zweck

Bisheriger Text:

Art. 1 Zweck

¹ Das vorliegende Gesetz bezweckt die Förderung der Eingliederung behinderter Menschen.

² In Ergänzung der bestehenden eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung ordnet es die Tätigkeit des Staates auf diesem Gebiet.

Revidierter Text:

Art. 1 Zweck

¹ Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten und gesellschaftlichen Lebens vollumfänglich zu verwirklichen und die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.

² In Ergänzung der bestehenden völkerrechtlichen, eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen gewährleistet es Rechte von Menschen mit Behinderungen und ordnet es die Tätigkeit des Staates auf diesem Gebiet.

Art. 1 umschreibt den Zweck des Gesetzes. 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.



¹ Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen des privaten und gesellschaftlichen Lebens vollumfänglich zu verwirklichen und die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu fördern.

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

Damit wird der Kanton auf der einen Seite verpflichtet, Menschen mit Behinderungen vor den spezifischen Benachteiligungen in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte zu schützen, welche von den Adressaten des Gesetzes ausgehen können (Abwehrrechte).

Darüber hinaus wird die positive Verpflichtung verankert, die Rechte von Menschen mit Behinderungen vollumfänglich in allen Lebens- und Sachbereichen zu verwirklichen, in welchen der Kanton Regelungskompetenz besitzt. Der Kanton hat damit durch institutionelle und materielle Vorkehrungen ein Umfeld zu schaffen, in dem Menschen mit Behinderungen ihre Rechte tatsächlich verwirklichen können⁷⁰. Solche Massnahmen können zur Verhinderung einer Diskriminierung im konkreten Fall erforderlich sein (angemessene Vorkehrungen), oder das gesellschaftliche Umfeld insgesamt betreffen (positive Massnahmen).

Art. 1 Abs. 1 bildet damit die gesetzliche Grundlage für die Ergreifung positiver Massnahmen zum Schutz und zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch den Kanton⁷¹.

Der zweite Teilsatz von Art. 1 Abs. 1 wiederholt den bisherigen Zweck des Gesetzes, die Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft, und steht in engem Zusammenhang zur konventionsrechtlichen Pflicht zur Ergreifung von positiven Massnahmen zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die Eingliederung bzw. nach Wortlaut der Konvention «Einbeziehung» von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zählt neben Nichtdiskriminierung, Chancengleichheit, Zugänglichkeit und Gleichberechtigung zu den allgemeinen Grundsätzen der UNO-BRK (Art. 3 lit. c UNO-BRK). Der Grundsatz dehnt sich auf sämtliche Lebensbereiche und Aspekte des Lebens aus und zielt auf einen umfassenden sozio-kulturellen Wandel und die Gestaltung eines gesellschaftlichen Umfelds, in dem allen Menschen

⁷⁰ Zum Ganzen KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 15; KÄLIN/KÜNZLI, S. 108f.

⁷¹ Siehe dazu bereits oben S. 3 – Art und Umfang der Verpflichtungen.



mit Behinderungen die gleichberechtigte, selbstbestimmte, wirksame und umfassende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht wird⁷².

²In Ergänzung der bestehenden völkerrechtlichen, eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung ordnet es die Tätigkeit der verpflichteten Stellen.

Der bisherige Abs. 2 des Gesetzes wird übernommen, neu unter Einbezug der völkerrechtlichen Perspektive. Das Gesetz bezweckt weiterhin, über den vorherigen Absatz des Art. 1 hinaus, in Ergänzung der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung die Tätigkeit des Kantons im vorliegenden Rechtsbereich zu ordnen.

4.2. Änderung Artikel 2: Begriffe

Bisheriger Text:

Art. 2 Begriffsbestimmung

¹ Im Sinne des vorliegenden Gesetzes versteht man unter behindertem Menschen jede Person, die infolge eines Mangels ihrer körperlichen oder geistigen Fähigkeiten, gleichgültig, ob dieser angeboren ist oder nicht, ganz oder teilweise nicht in der Lage ist, die Anforderungen eines normalen Einzel- und/oder Gemeinschaftslebens selbständig zu erfüllen.

Revidierter Text:

Art. 2 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.

⁷² ARDUIN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 3, S. 97.



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.

Das Behindertengleichstellungsrecht hat in den letzten Jahren einen grundlegenden Wandel im Verständnis verschiedener Fachbegriffe erfahren. Eine Anpassung des Art. 2 des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen (Begriffsbestimmung) an die Begrifflichkeiten der UNO-BRK drängt sich aus diesem Grund auf. Im revidierten Art. 2 wird daher zunächst in Abs. 1 der Begriff des «Menschen mit Behinderungen» neu definiert, darüber hinaus enthält ein neu eingesetzter Abs. 2 die Definition einer «Benachteiligung» eines Menschen mit Behinderungen.

Im Zuge der Verankerung der neuen Begrifflichkeiten werden auch der Titel des Gesetzes sowie diejenigen Stellen im Gesetzestext, welche die Bezeichnung «behinderter Mensch» enthalten, durch die zeitgemässe Formulierung «Menschen mit Behinderungen» ersetzt⁷³.

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.

Insbesondere wird heute der Begriff der «Behinderung» von einem vollkommen neuen Verständnis geprägt. Behinderung wird nicht mehr als «Mangel» verstanden, sondern als Ergebnis sozialer und gesellschaftlicher Barrieren. Die Behinderung entsteht danach erst aus der Interaktion zwischen individuellen und umweltbezogenen Faktoren. Behinderung ist heute daher in einem weiten Sinn zu verstehen, als Zusammenspiel von individuellen und gesellschaftlichen Faktoren⁷⁴. Die Definition eines Menschen mit Behinderungen im bisherigen Art. 2 als Menschen, der «infolge eines Mangels ihrer körperlichen oder geistigen Fähigkeiten» nicht in der Lage ist, «die Anforderungen eines normalen (...) Lebens selbständig zu erfüllen» erscheint vor diesem Hintergrund nicht mehr zeitgemäss und wird daher durch einen neuen, modernen Begriff der Behinderung ersetzt.

Der revidierte Art. 2 übernimmt den sozialen Behinderungsbegriff von Art. 1 Abs. 2 UNO-BRK: Demnach gelten zu den Menschen mit Behinderungen «Menschen, die langfristige körperliche,

⁷³ Siehe dazu unten S. 62.

⁷⁴ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 13; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 759.



seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können».

Der konventionsrechtliche, soziale Begriff der Behinderung ist geprägt von einer offenen, dynamischen Konzeption, welche Anpassungen aufgrund soziokultureller Veränderungen zulässt⁷⁵. Demnach ergibt sich eine Behinderung nicht lediglich aus den körperlichen, geistigen und psychischen Fähigkeiten eines Menschen, sondern ebenso aus deren Wechselwirkung mit den gesellschaftlichen Umständen. Die UNO-BRK spricht in diesem Zusammenhang von einer «Wechselwirkung mit verschiedenen [gesellschaftlichen] Barrieren». Bei der Beurteilung einer behinderungsbedingten Diskriminierung ist somit auf den gesellschaftlichen Kontext abzustellen⁷⁶. 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»⁷⁷. Der Begriff der Behinderung schliesst damit auch altersbedingte Beeinträchtigungen mit ein.

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.

Abs. 2 hält fest, was unter einer «Benachteiligung» verstanden wird. Die Begriffsdefinition lehnt sich an die Konvention an. Demnach ist aufgrund einer Behinderung eine «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. 2 Abs. 2 UNO-BRK).

⁷⁵ DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 1, S. 97.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar, Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 137, S. 253.



Eine «Benachteiligung» im Sinne des vorliegenden Gesetzes gilt demnach als Verbot der rechtlichen oder tatsächlichen Ungleichbehandlung eines Menschen aufgrund der Behinderung oder die Unterlassung einer solchen mit dem Ziel oder der Folge seiner Schlechterstellung. Sie liegt vor, wenn zwischen Menschen mit und ohne Behinderung 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 wäre⁷⁸.

Art. 2 Abs. 2 enthält die Begriffsdefinition der Benachteiligung, der neue Art. 35a enthält darüber hinaus Konkretisierungen über Gegenstand und Umfang des Benachteiligungsverbots⁷⁹.

4.3. Einfügung Kapitel 5A: Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen

Wichtigste Neuerung der vorliegenden Teilrevision des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen ist die Einfügung eines neuen Kapitels 5A über die Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen. 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 Fördermassnahmen. 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.

Zusammen mit der Verankerung von Rechtsansprüchen werden anlässlich der vorliegenden Teilrevision auch prozessuale Fragen ihrer Durchsetzung im Rahmen der kantonalen Zuständigkeiten geregelt. Es werden diejenigen Massnahmen rechtlich verankert, die erforderlich sind, um die *effektive* Geltendmachung der Ansprüche zu ermöglichen. Spezifische Verfahrenserleichterungen im Bereich des Behindertengleichstellungsrechts stehen in direktem Zusammenhang zum Recht auf Zugang zur Justiz gemäss Art. 13 BRK⁸⁰, welcher die Vertragsstaaten verpflichtet, «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

⁷⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 2 BehiG.

⁷⁹ Siehe ausführlich zum Benachteiligungsverbot S. 23.

⁸⁰ FLYNN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 13, S. 391.



in der Ermittlungsphase und in anderen Vorverfahrensphasen, zu erleichtern». Diese Bestimmung verpflichtet auch die Kantone, in den von ihnen geregelten Verfahren der Rechtsanwendung jene Vorkehren zu treffen, die erforderlich sind, um Menschen mit Behinderungen tatsächlich eine gleichberechtigte Teilnahme am Verfahren zu ermöglichen⁸¹. Um die Durchsetzung der Rechtsansprüche zu erleichtern, sieht das Gesetz neu drei zentrale verfahrensbezogene Vorkehren vor: eine Beweislast erleichterung, die Kostenlosigkeit der behindertenrechtlichen Verfahren und die Klage- und Beschwerdeberechtigung von Behindertenverbänden.

4.3.1. Art. 35a Adressaten

Art. 35a Adressaten

Die im Folgenden gewährleisteten Rechtsansprüche richten sich an den Kanton, die Gemeinden, die Träger kantonaler oder kommunaler staatlicher Aufgaben und an die Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen.

Art. 35a umschreibt den Geltungsbereich des Gesetzes und 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 kantonaler oder kommunaler staatlicher 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, wobei die organisatorische Form unerheblich ist. Grundsätzlich nicht entscheidend ist die organisatorische Form dieses Akteurs, als Einheit der Zentralverwaltung, als öffentlich-rechtliche Anstalt oder als ausgelagerte private Unternehmung.

Darüber hinaus werden im Rahmen der Erfüllung einer grundrechtlichen Schutzpflicht auch **Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen** in die Pflicht genommen⁸². Von Privaten öffentlich angebotene Leistungen werden auch durch das BehiG erfasst, welches auch auf «Dienstleistungen Privater», gemäss Botschaft etwa Dienstleistungen «kommerzieller und kultureller Art» wie Kino,

⁸¹ FLYNN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 13, S. 391.

⁸² Die baselstädtische und Genfer Verfassungen enthalten bereits auf Stufe der Kantonsverfassung eine solche 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). Auch auf Gesetzesebene hält der Kanton Basel-Stadt in § 4 Abs. 2 BRG BS 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.



Theater, Restaurants, Hotels, Fernsehen, Sportstadien, Detailhändler, Internetprovider etc.⁸³, aber auch Ärzte, Architekten, Versicherungen oder Reiseanbieter anwendbar ist. Sofern sie öffentlich zugänglich ist, fällt jede Dienstleistung von Privaten unter das Gesetz⁸⁴. Es besteht jedoch im Vergleich zu staatlich angebotenen öffentlichen Leistungen ein unterschiedlicher Schutzgehalt: Privatpersonen und private Unternehmen sind nicht verpflichtet, ihre Dienstleistungen barrierefrei anzubieten oder Anpassungsmassnahmen vorzunehmen⁸⁵. Von Privaten angebotene Dienstleistungen unterliegen nur dem (nach dem Willen des Gesetzgebers und darauf basierend des Bundesgerichts) eng definierten Diskriminierungsverbot (Art. 6 BehiG und 8 Abs. 2 BV); bei entsprechender Verletzung ist bloss eine Entschädigung geschuldet. 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»⁸⁶.

Die UNO-BRK unterscheidet jedoch nicht, ob eine Dienstleistung von einer staatlichen Stelle oder einem Privaten angeboten wird: Der staatlichen Schutzpflicht bei öffentlich angebotenen Dienstleistungen kann nur nachgekommen werden, wenn die Dienstleistungen den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, unabhängig davon, von wem diese Dienstleistungen angeboten werden⁸⁷. 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 erreichen⁸⁸. Ist die Zugänglichkeit nicht gewährleistet, sind angemessene Vorkehren zu treffen⁸⁹.

⁸³ Botschaft BehiG, S. 1806 und S. 1780.

⁸⁴ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 261.

⁸⁵ Es ist der klare Wille des Gesetzgebers, dass private Dienstleistungsanbietern 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.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 14-15.

⁸⁹ CRPD, General Comment No. 2, Rz. 31; LAWSON, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 9, S. 271, 275.



Durch Erfassung der Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen durch das vorliegende Gesetz werden den Verpflichtungen der UNO-BRK erfüllt. Gegenüber Privaten bestehen damit ein Benachteiligungsverbot und die Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen, selbstredend innerhalb des Gebots der Verhältnismässigkeit.

4.3.2. Art. 35b Benachteiligungsverbot und angemessene Vorkehrungen

Art. 35b Benachteiligungsverbot und angemessene Vorkehrungen

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. Die zuständigen Stellen treffen die erforderlichen Massnahmen von Amtes wegen.

² Die zuständigen Behörden, Aufgabenträger und Leistungsanbieter nach Art. 35a treffen angemessene Vorkehrungen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern.

³ Die zuständigen Behörden, Aufgabenträger und Leistungsanbieter nach Art. 35a 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.

Das Gesetz soll Menschen mit Behinderungen vor ungerechtfertigten Benachteiligungen schützen. Bundesverfassungsrechtliche Grundlagen des Benachteiligungsverbots sind Art. 8 Abs. 2 und 4 BV, wonach Menschen Schutz vor Diskriminierung «wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung» geniessen. Diese Bestimmung richtet sich an Bund, Kantone und Gemeinden, welche je in ihrem Kompetenzbereich aufgefordert sind, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen zu ergreifen. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen werden durch die Bestimmungen der Konvention ergänzt und konkretisiert: Der materielle Gehalt des behinde-



zungsspezifischen Diskriminierungsverbots wird dabei von der Konvention konkretisiert, insbesondere von Art. 2 UNO-BRK (Begriffsbestimmungen) und Art. 5 UNO-BRK (Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung)⁹⁰.

Der neue Art. 35b umschreibt und konkretisiert das völker- und verfassungsrechtliche Benachteiligungsverbot und hält entsprechend der UNO-BRK fest, dass eine Benachteiligung unter gewissen Umständen auch darauf zurückzuführen sein kann, dass keine zumutbaren Vorkehrungen getroffen werden, um die Rechte eines Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Schliesslich werden auf die besonderen Risiken hingewiesen, mit denen Menschen mit Behinderungen konfrontiert sein können, welche einer weiteren, vom bundesverfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot erfassten Personengruppe angehören.

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.

Das Gesetz umschreibt mit dem neuen Art. 35b Abs. 1 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.

Das Benachteiligungsverbot ist eine der zentralen Bestimmungen der Konvention (Art. 5 UNO-BRK)⁹¹ und vermittelt dem Einzelnen ein direkt einklagbares, unmittelbar zu erfüllendes Recht⁹², gegen jede rechtliche oder tatsächlich⁹³ festgestellte Diskriminierung durch alle staatlichen Organe. Zusammen mit Art. 4 Abs. 1 lit. e UNO-BRK gilt dieses Recht auch bei Diskriminierungen

⁹⁰ 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.

⁹¹ CRPD, General Comment No. 6, Rz. 7.

⁹² 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.

⁹³ Mit Bezug auf Art. 8 Abs. 4 BV 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. Mit Bezug auf die UNO-BRK CORSI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 5, S. 160; DELLA FINA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 3, S. 126; CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 159, 162.



durch Private⁹⁴. Die Zurechnung zum Staat ergibt sich diesfalls daraus, dass diesen die Pflicht trifft, eine Diskriminierung durch Private zu verhindern, indem er beispielsweise Rechtsbehelfe bereitstellt, um gegen eine solche vorgehen zu können⁹⁵.

Das Benachteiligungsverbot umfasst alle Formen von Behinderungen, wobei jede Art von Behinderung eine gesonderte Analyse der typischen Gefährdungslagen bei der konkreten Ausgestaltung des Benachteiligungsverbots erfordert⁹⁶. Es schützt gegen alle Formen der Diskriminierung⁹⁷, wobei die in Frage stehende Benachteiligung nicht mit Absicht geschehen muss⁹⁸. Es bietet nicht nur gegen direkte Diskriminierungen Schutz, also solche, bei denen die Schlechterbehandlung eines Menschen ausdrücklich auf seiner Behinderung gründet, sondern auch gegen indirekte Diskriminierungen, bei welchen behinderte Menschen von einer nicht ausdrücklich sie betreffenden Bestimmung oder Entscheidung im Ergebnis substanziell überproportional oder besonders intensiv betroffen werden⁹⁹. Darüber hinaus werden die Versagung angemessener Vorkehrungen (siehe Art. 35b Abs. 2), die Belästigung¹⁰⁰ und die Mehrfachdiskriminierung (siehe Art. 35b Abs. 3) erfasst.

Das Benachteiligungsverbot gewährleistet Menschen mit Behinderungen einen besonders intensiven Schutz vor Schlechterbehandlung wegen ihrer Behinderung. Nicht jeder sachliche Grund kann eine Benachteiligung rechtfertigen, sondern nur qualifizierte Gründe, welche als einzige Möglichkeit erscheinen und ein Ziel von besonders hohem Gewicht bzw. Rechtsgüter von besonders hohem Wert schützen. Lehre und Rechtsprechung fordern daher in der Anwendung eine

⁹⁴ 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.

⁹⁵ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 166.

⁹⁶ SCHEFER/HESS-KLEIN, Gleichstellung, S. 391.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 164.

⁹⁹ Siehe dazu SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 22ff.

¹⁰⁰ 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).



«besonders qualifizierte Rechtfertigung» in der Begründung von Differenzierungen¹⁰¹. Die Anknüpfung an das sensible Merkmal der Behinderung begründet mithin die Vermutung einer Diskriminierung¹⁰².

Das Gesetz hält schliesslich fest, dass sowohl die Menschen mit Behinderungen selbst wie auch ihnen nahestehende Personen geschützt sind¹⁰³. Durch das Benachteiligungsverbot geschützt sind darüber hinaus etwa auch Personen, welche irrtümlich als behindert angesehen oder mit Menschen mit Behinderungen assoziiert werden¹⁰⁴.

² Die zuständigen Behörden, Aufgabenträger und Leistungsanbieter nach Art. 35a treffen angemessene Vorkehrungen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern.

Art. 2 und Art. 5 Abs. 3 UNO-BRK setzen die Versagung angemessener Vorkehrungen mit einer Diskriminierung gleich. Eine solche kann damit auch dann erfolgen, wenn keine zumutbaren Vorkehrungen getroffen werden, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Die dem Gesetz unterstehenden Stellen haben daher gemäss Art. 35a Abs. 2 angemessene Vorkehrungen zu treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern.

In zahlreichen Bereichen erfordert die Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen aktive Massnahmen von Seiten des Staates. Wird eine angemessene Vorkehrung nicht getroffen, die erforderlich wäre, um die Rechte eines Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten, findet eine unzulässige Benachteiligung statt. Das Erfordernis der Angemessenheit der Vorkehrungen bedeutet, dass die geforderten Massnahmen keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung für die belastete Stelle darstellen dürfen. Eine Massnahme ist dann angemessen, wenn sie den Zweck erfüllen vermag und auf die Bedürfnisse des Menschen mit Behinderungen ausgerichtet

¹⁰¹ BGE 140 I 201 E6.4.2 S. 209; 138 I 205 E5.4 S. 213.

¹⁰² Zum Ganzen WALDMANN, in: BSK BV, Art. 8, Rz. 87, S. 207 m.w.H.

¹⁰³ Siehe CRPD, General Comment No. 6, Rz. 20; EuGH Urteil vom 17.07.2008 – Rs. C-303/06 (Coleman).

¹⁰⁴ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 163.



ist, währenddessen eine Belastung dann unverhältnismässig und unbillig ist, wenn sie dem Adressaten eine übermässige oder unvertretbare Bürde auferlegt¹⁰⁵. Die Vertragsstaaten verfügen über einen grossen Gestaltungs- und Ermessensspielraum bei der Wahl der Massnahmen¹⁰⁶.

Die in Frage stehenden Vorkehren können allgemeiner oder konkreter Form sein:

- *Allgemeine Massnahmen*: Es können allgemeine Massnahmen getroffen werden, die in genereller Weise darauf zielen, bestehende typische faktische Ungleichbehandlungen zu beheben und die Voraussetzungen für die gleichberechtigte Ausübung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen zu schaffen. Solche Massnahmen zielen nicht auf 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. Derartige Vorkehren sind zulässig, wenn sie 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 benachteiligen¹⁰⁷. Die Bestimmung und Ausgestaltung solcher Massnahmen soll unter Einbezug von Menschen mit Behinderungen oder ihrer Organisationen erfolgen.
- *Konkrete Massnahmen*: Eine Diskriminierung aufgrund der Versagung angemessener Vorkehren liegt dann vor, wenn notwendige und angemessene Änderungen und Anpassungen unterlassen werden, welche zur rechtsgleichen Ausübung der Menschenrechte notwendig wären¹⁰⁸. Auch im konkreten Einzelfall, im Hinblick auf eine spezifische Person, sind damit angemessene Massnahmen zu treffen, welche darauf hinzielen, eine spezifische Benachteiligung eines Menschen mit Behinderungen zu verhindern. Die angemessenen Vorkehren sind auf die individuellen Bedürfnisse im konkreten Einzelfall zuzuschneiden¹⁰⁹.

¹⁰⁵ CRPD, General comment No. 6, Rz. 25.

¹⁰⁶ CORSI, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 5, S. 165.

¹⁰⁷ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 29f.

¹⁰⁸ CRPD, General comment No. 6, Rz. 18 (c).

¹⁰⁹ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 5, S. 168.



³ Die zuständigen Behörden, Aufgabenträger und Leistungsanbieter nach Art. 35a 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.

Art. 35b Abs. 3 weist schliesslich auf die besonderen Risiken von Menschen mit Behinderungen hin, die einem gesellschaftlich bedingt erhöhten Risiko der Diskriminierung oder dem besonderen Risiko der Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt sind. Diese gehören zur Gruppe von besonders schutzbedürftigen Personen. Art. 6 und 7 UNO-BRK nennen ausdrücklich die besondere Verletzlichkeit von Frauen und Kindern mit Behinderungen, darüber hinaus sind jedoch auch sämtliche Menschen mit Behinderungen besonders schutzbedürftig, welche einer weiteren, von Art. 8 Abs. 2 BV besonders geschützten Gruppe angehören (namentlich Rasse, Geschlecht, Alter, Sprache, genetische Merkmale, ethnische und soziale Herkunft, soziale Stellung, Lebensform, sexuelle Orientierung, religiöse sowie weltanschauliche und politische Überzeugung). Durch die Erwähnung und die Hervorhebung der besonderen Risiken der Benachteiligung dieser Gruppen im Gesetz sollen alle durch das Gesetz verpflichteten Stellen für die Problematik der Mehrfachdiskriminierung sensibilisiert werden.

4.3.3. Art. 35c Zugänglichkeit und Kommunikation

Art. 35c Zugänglichkeit und Kommunikation

¹ Die zuständigen Behörden, Aufgabenträger und Leistungsanbieter nach Art. 35a treffen die erforderlichen Massnahmen, um ihre Leistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen und damit deren Benachteiligung zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern.

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 verfügbar sind.



⁴ Die Behörden bezeichnen eine Stelle, an die sich Menschen mit Behinderungen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich wenden können und die Ihnen im Kontakt mit anderen Stellen beisteht.

⁵ Die Behörden und die Aufgabenträger gewährleisten, dass Ihre Information und Dienstleistungen über das Internet für Menschen mit einer Sprach-, Hör- und Sehbehinderung sowie mit motorischen Behinderungen zugänglich sind. Das Nähere regelt der Staatsrat.

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 von Menschen mit Behinderungen. Als Querschnittsthemen erstrecken sie sich über alle Bereiche des privaten und gesellschaftlichen Lebens und der staatlichen Verwaltung; die Frage, wie staatliche oder für die Öffentlichkeit bestimmte Leistungen angeboten werden und wie kommuniziert wird, stellt sich in Staat und Gesellschaft in grundsätzlich vergleichbarer Art und Weise. Art. 35c enthält daher grundlegende Grundsätze, nach denen die durch Art. 35a des Gesetzes verpflichteten Stellen Leistungen anbieten und mit Menschen mit Behinderungen in Kontakt treten und kommunizieren sollen.

Aus politischen Gründen könnten die konkreten Verpflichtungen danach variieren, ob eine Behörde oder ein staatlicher Aufgabenträger betroffen ist, oder ob private Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen in Frage stehen. Entsprechend wären die obigen Bestimmungen anzupassen.

Die Bedürfnisse und Anliegen von Menschen mit Behinderungen können je nach Behinderungsart sehr unterschiedlich ausfallen und betreffen je nach Form der Behinderung sehr unterschiedliche Bereiche¹¹⁰. Aus diesem Grund sind die Anforderungen an die barrierefreie Ausgestaltung von Leistungen oder Kommunikation sehr vielfältig und den verpflichteten Stellen kommt bei der Umsetzung der Bestimmung und bei der Wahl der erforderlichen Massnahmen ein relativ grosser Ermessensspielraum zu.

¹¹⁰ 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.



¹ Die zuständigen Behörden, Aufgabenträger und Leistungsanbieter nach Art. 35a treffen die erforderlichen Massnahmen, um ihre Leistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen und damit deren Benachteiligung zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern.

Abs. 1 verankert den Grundsatz der Zugänglichkeit aller Leistungen der durch die behindertenrechtliche Gesetzgebung verpflichteten Stellen. Durch die barrierefreie Ausgestaltung sollen Leistungen der verpflichteten Stellen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, von Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in Anspruch genommen werden können.

Die Kantone sind zur Anpassung ihrer Dienstleistungen im Hinblick auf ihre Zugänglichkeit aufgrund des Völker- und Bundesrechts verpflichtet¹¹¹. Während die Bundesbehörden über das BehiG verpflichtet sind, ihre Dienstleistungen zugänglich und für Menschen mit Behinderungen nutzbar zu machen haben¹¹², erfasst es nur jene Dienstleistungen der Kantone und Gemeinden direkt, für die eine Bundeskompetenz besteht¹¹³. Für die übrigen Dienstleistungen der Kantone und Gemeinden muss daher auf die UNO-BRK und das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als Massstab¹¹⁴ sowie das BehiG indirekt als Auslegungshilfe zurückgegriffen werden¹¹⁵, was jedoch aufgrund der Deckungsgleichheit der garantierten Rechte keine Auswirkungen hat¹¹⁶. An die Allgemeinheit gerichtete Dienstleistungen der kantonalen Gemeinwesen sind

¹¹¹ Vgl. auch Botschaft BehiG, S. 1802.

¹¹² 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 darüber hinaus für Dienstleistungen im Internet fest, dass diese nach dem W3C-Standard programmiert sein müssen.

¹¹³ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 263. Darunter fallen z.B. Ämter in den Bereichen Grundbuch, Handelsregister, Zivilstandsregister oder öffentliche Beurkundungen.

¹¹⁴ Siehe zu den Anforderungen an Dienstleistungsangebote der Kantone aus Art. 8 Abs. 2 BV TSCHANNEN/ELSER (Fn. 37), S. 48ff.

¹¹⁵ 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 kommunaler 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 (Fn. 37), S. 55.

¹¹⁶ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 264, 266.



demnach für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu gestalten¹¹⁷. Den Betroffenen steht ein entsprechender Anspruch auf Anpassungsmassnahmen zu.

Gemäss Art. 9 Abs. 1 UNO-BRK umfasst das Recht auf Zugänglichkeit von öffentlich angebotenen Leistungen sämtliche Lebens- und Sachbereiche, bei denen Menschen mit Behinderungen mit Barrieren konfrontiert werden können und garantiert, dass diese auch *effektiv* genutzt werden können. Daher haben die verpflichteten Stellen im Rahmen der Verhältnismässigkeit angemessene und notwendige kompensatorische Massnahmen zu ergreifen, um ihre Leistungen nicht nur physisch, sondern auch tatsächlich zugänglich zu machen, soweit eine Leistung für Menschen mit Behinderungen (noch) nicht zugänglich ist. Konkretisiert wird dieser Anspruch in Abs. 3 des neuen Art. 35c, wonach die im konkreten Fall nötigen Hilfestellungen auf Verlangen zu gewähren sind.

Es lässt sich die Pflicht des Kantons ableiten, sowohl ein Angebot spezifisch für Menschen mit Behinderungen zu schaffen (z.B. Anlaufstelle für Menschen mit Behinderungen im Umgang mit Behörden, zugängliche Informationen, Hilfsmittel und Unterstützungsmöglichkeiten), als auch die allgemeinen Dienstleistungen auf ihre Zugänglichkeit hin zu überprüfen und anzupassen (z.B. Anpassung der Websites, Bereitstellung persönlicher Hilfe, Übersetzungen in Gebärdensprache, bauliche und technische Massnahmen)¹¹⁸.

Da die UNO-BRK nicht unterscheidet, ob eine Dienstleistung von einer staatlichen Stelle oder einem Privaten angeboten wird, daher haben auch Private die Zugänglichkeit zu ihren öffentlich angebotenen Leistungen zu gewährleisten oder andernfalls angemessene Vorkehren zu treffen¹¹⁹.

² Sie kommunizieren mit Menschen mit Behinderungen in einer für diese verständlichen Art und Weise.

Art. 35c Abs. 2 konkretisiert den Grundsatz der Zugänglichkeit in Bezug auf die Kommunikation, welche eine der bedeutendsten Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ist. Die dem Gesetz unterstehenden Stellen haben mit Menschen mit Behinderungen auf eine für sie verständliche Art und Weise zu kommunizieren.

¹¹⁷ Botschaft BehiG, S. 1802. Vier Kantone kennen ausdrückliche Gesetzgebungsaufträge 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.

¹¹⁸ KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 72f.

¹¹⁹ Siehe dazu bereits oben S. 22.



Art. 21 lit. b UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten im direkten Umgang mit Menschen mit Behinderungen dazu, alle Formen der Kommunikation zu akzeptieren und zu erleichtern und Informationen, die über das Netz verbreitet werden, auf zugänglich gestalteten Webseiten zu präsentieren. Hierunter fallen sowohl die internen Seiten des Intranets einer Verwaltung als auch die öffentlichen Seiten und Webportale. Im Umgang mit staatlichen Behörden besteht ein Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf eine kostenlose, verständliche Form der Kommunikation ohne Nachteile.

Die Pflicht zur verständlichen Kommunikation umfasst sämtliche informationellen Schnittstellen zwischen Individuum und Verwaltung, insbesondere Korrespondenz, Prozesse, Verfügungen und Urteile, Internetauftritte, Webportale, Beschilderung, und Kommunikation vor Ort und dergleichen. Sie umfassen auch Informations- und Kommunikationssysteme in zahlreichen weiteren Anwendungsbereichen (z.B. Fahrpläne und andere Informationssysteme des öffentlichen Verkehrs, Indoor-Navigation in Spitälern, Hochschulen, Gerichts- und Verwaltungsgebäuden, bei Kongress- und Konferenz-Orten etc.)¹²⁰.

Die Kantone haben diesem Anliegen innerhalb der Aus- und Weiterbildungen Rechnung zu tragen¹²¹. Zur Verwirklichung des Anspruchs von Menschen mit Behinderungen auf verständliche Kommunikation hat der Kanton daher seine Mitarbeitenden entsprechend zu informieren und zu schulen und allenfalls Hilfspersonen zur Verfügung zu stellen¹²². Die Schulung muss dazu dienen, dass Menschen mit Behinderungen ausreichende Begleitung und Informationen erhalten. Entsprechend sind Informationen oder Kurse zum Umgang mit Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Grundausbildung insbesondere der im Justizwesen tätigen Personen vorzusehen, inklusive Polizei, Richter, sämtliches Gerichts- und Justizpersonal, Gefängnispersonal, Sozialarbeiter und Personen im Gesundheitswesen¹²³.

Anzufügen ist, dass das Gesetz mit Art. 36 eine Bestimmung zur Ausbildung des Personals enthält. Es legt fest, dass das Departement die erforderliche Qualifikation des Personals, welche die Betreuung von Menschen mit Behinderungen wahrnimmt, festlegen kann und die entsprechenden

¹²⁰ Schattenbericht, S. 42.

¹²¹ Botschaft BRK, S. 691.

¹²² So verpflichten verschiedene Artikel der UNO-BRK die Vertragsstaaten, entsprechende Schulungen zu fördern und durchzuführen, siehe Art. 4 Abs. 1 lit. i, Art. 8 Abs. 2 lit. d, Art. 9 Abs. 2 lit. c, Art. 13 Abs. 2, Art. 20 lit. c, Art. 24 Abs. 4, Art. 25 lit. d UNO-BRK.

¹²³ FLYNN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 13, S. 400.



Ausbildungen in Zusammenarbeit mit den Institutionen und Ausbildungszentren gewährleistet. Diese Bestimmung betrifft das betreuende Personal des Kantons, gilt jedoch nach dem Wortlaut nicht für die übrigen Kantonsmitarbeiter. Bisher existieren soweit ersichtlich keine gesetzlichen Bestimmungen über die besondere Schulung oder Information der übrigen Mitarbeitenden des Kantons über die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen. Die neue Bestimmung von Art. 35c Abs. 2 stellt sicher, dass sämtliche Mitarbeitenden der durch das Gesetz verpflichteten Stellen über den Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf behindertengerechte Kommunikation informiert werden und diesen entsprechend umsetzen.

Die UNO-BRK unterscheidet grundsätzlich nicht, ob eine Kommunikation von einer staatlichen Stelle oder einem Privaten ausgeht¹²⁴. In diesem Sinn begründen Art. 9 und 21 UNO-BRK eine Schutzpflicht des Staates im Bereich öffentlich angebotener Dienstleistungen, welcher nachgekommen werden kann, indem Informationen und Kommunikation den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst werden, unabhängig davon, von wem diese Informationen angeboten werden oder von wem die Kommunikation ausgeht¹²⁵.

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 verfügbar sind.

Abs. 3 konkretisiert den Anspruch auf verständliche Kommunikation und verpflichtet die dem Gesetz unterstehenden Stellen, Menschen mit Behinderungen zur gleichberechtigten und faktischen Verwirklichung des Anspruchs auf behindertengerechte Kommunikation auf Verlangen hin die dazu erforderlichen Unterstützungs- und Hilfeleistungen innert angemessener Frist zu gewähren. Exemplarisch und nicht abschliessend sind Ansprüche auf Gebärdendolmetscher, verständliche Unterlagen in einfacher Sprache oder mündliche Erläuterungen von Verfügungen, Urteilen oder anderen staatlichen Dokumenten genannt. Darüber hinaus können auch andere Kommunikationsmittel zum besseren Verständnis eingesetzt werden, wie etwa¹²⁶:

- Zurverfügungstellung von Schriftdolmetscher oder Assistenz;

¹²⁴ CERA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 21, S. 391.

¹²⁵ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 304.

¹²⁶ Siehe dazu auch FLYNN, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 13, S. 393-396.



- Ergänzung der amtlichen Texte durch Illustrationen;
- Möglichkeit der Teilnahme an einem Verfahren per Video oder persönliche Anhörung zu Hause;
- Verlängerte Beschwerdefristen;
- Verzicht auf Vorführungen;
- Anpassungen der Verhörtechniken und in der Formulierung von Fragen.

Zum Recht auf Kommunikation gehört auch die Möglichkeit von Menschen mit Behinderungen, sich selbst auszudrücken und gehört zu werden. Dazu ist die Kommunikationsinfrastruktur so auszugestalten, dass Menschen mit Behinderungen tatsächlich kommunizieren können.

Die Zurverfügungstellung von unterstützenden Kommunikationsmethoden ist für Menschen mit Behinderungen kostenlos, da diese Kosten gemäss Art. 21 lit. a UNO-BRK nicht auf den Betroffenen abgewälzt werden dürfen.

Diese Verpflichtungen könnte – wie oben erwähnt – danach differenziert werden, ob Behörden oder Träger staatlicher Aufgaben einerseits und private Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen in Frage stehen.

⁴ Die Behörden bezeichnen eine Stelle, an die sich Menschen mit Behinderungen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich wenden können und die ihnen im Kontakt mit anderen Stellen beisteht.

Zahlreiche Menschen mit Behinderungen sind überfordert, wenn sie an staatliche Stellen gelangen müssen (Kontakt mit vielen unterschiedlichen Personen, komplexe Kommunikation, Terminhaltung etc.). Zur Hilfestellung und Begleitung bei Kontakten mit der Verwaltung bezeichnen die jeweiligen Verwaltungseinheiten eine Stelle, welche Menschen mit Behinderungen dabei unterstützen soll. Dabei handelt es sich nicht um die Fachstelle nach Art. 36c; vielmehr soll einer bestehenden Stelle neu die Funktion zugewiesen werden, innerhalb ihrer Verwaltungseinheit als Ansprechpartner für Menschen mit Behinderungen in ihren Behördenkontakten zu dienen.



⁵ Die Behörden und die Aufgabenträger gewährleisten, dass ihre Information und Dienstleistungen über das Internet für Menschen mit einer Sprach-, Hör- und Sehbehinderung sowie mit motorischen Behinderungen zugänglich sind. Das Nähere regelt der Staatsrat.

Abs. 5 regelt Fragen rund um die Zugänglichkeit von Informationen und Dienstleistungen im Internet. Alle durch die verpflichteten Behörden und Aufgabenträger eingesetzten Informations-, Kommunikations- und Transaktionsdienstleistungen sind zugänglich auszugestalten, so dass Menschen mit den unterschiedlichsten Behinderungen sämtliche Angebote der verpflichteten Stellen im Internet nutzen können.

Art. 21 lit. a UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten zu Massnahmen, um für die Allgemeinheit bestimmte Informationen rechtzeitig und kostenlos in barrierefreien Formaten und Technologien zur Verfügung zu stellen. Diese Verpflichtung erstreckt sich auf die Kommunikation der Behörden im Internet¹²⁷ sowie auf alle Informationen und Dokumente, die online erhältlich sind¹²⁸. Die universelle Gestaltung und Barrierefreiheit von ICT-Systemen ist aufgrund ihrer zunehmend zentralen Rolle in der Informationsgesellschaft von grundsätzlicher Wichtigkeit für die politische und gesellschaftliche Teilhabe¹²⁹. Die Informationstechnologie eröffnet dabei zahlreiche neue Chancen, das Leben und den Alltag von Menschen mit Behinderungen bedeutsam zu erleichtern, sofern diese Angebote behindertengerecht ausgestaltet sind.

Welche IT-Standards in Bezug auf die barrierefreie Ausgestaltung von Informations- und Kommunikationstechnologien erfüllt sein müssen, wird auf Verordnungsstufe durch den Staatsrat konkretisiert. Im Hinblick auf die interkantonale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist auf die Vereinbarkeit und Kompatibilität der kantonalen Lösung mit jener des Bundes zu achten. Der Bund orientiert sich gemäss Art. 10 BehIV an internationale Informatikstandards, insbesondere den Richtlinien des World Wide Web Konsortiums (W3C)¹³⁰ über den Zugang von Internetseiten, und subsidiär an den nationalen Informatikstandard. Hinzuweisen ist insbesondere auch auf die «Web Content Accessibility Guideline (WCAG) 2.0»¹³¹, die «P028 – Richtlinien des Bundes für die

¹²⁷ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 291.

¹²⁸ Schattenbericht, S. 93.

¹²⁹ CRPD, General comment No. 2, Rz. 5; Schattenbericht, S. 92 f. m.w.H.

¹³⁰ Abrufbar unter <https://www.w3.org/standards> (zuletzt besucht am 1.7.2020).

¹³¹ 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.



Gestaltung von barrierefreien Internetangeboten»¹³² sowie die Richtlinie «eCH-0059 Accessibility Standard»¹³³ vom Verein eCH, der aus Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten zusammengesetzt ist.

4.3.4. Art. 35d Verhältnismässigkeit

Art. 35d Verhältnismässigkeit

¹ Öffentliche und private Interessen, welche den in diesem Gesetz sowie in der Spezialgesetzgebung verankerten Rechte 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; und
- c. die Verkehrs- und Betriebssicherheit.

³ Auf Seiten der Behörden, Aufgabenträger und Leistungserbringer nach Art. 35a 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:

¹³² Abrufbar unter: https://www.isb.admin.ch/isb/de/home/ikt-vorgaben/prozesse-methoden/p028-richtlinien_bund_gestaltung_barrierefreie_internetangebote.html (zuletzt besucht am 1.7.2020).

¹³³ Abrufbar unter: <https://www.ech.ch/standards/43052> (zuletzt besucht am 1.7.2020). Eine Gesamtübersicht über sämtliche Standards von eCH ist abrufbar unter: <https://www.ech.ch/index.php/de/standards/overview> (zuletzt besucht am 1.7.2020).



- a. die Art und die Bedeutung des in Frage stehenden Anspruchs;**
- b. die Verfügbarkeit vergleichbarer Ausweichmöglichkeiten;**
- c. die Anzahl betroffener Menschen mit Behinderungen.**

Eine für Menschen mit Behinderungen und Behörden wichtige Regelung im Zusammenhang mit der Verankerung von Rechtsansprüchen betrifft die Frage der Verhältnismässigkeit: 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.

Der Entscheid über die Verhältnismässigkeit in einem konkreten Anwendungsfall bleibt der Rechtsanwendung überlassen. Um die Interessenabwägung zu strukturieren, konkretisiert das Gesetz die in der Güterabwägung zu berücksichtigenden Güter: Art. 35d zählt ausführlich und exemplarisch die spezifischen Interessen und Kriterien auf, die in der Praxis bei der Interessenabwägung im konkreten Einzelfall am häufigsten relevant sein dürften, ohne dadurch aber einen abschliessenden Katalog festzulegen. In inhaltlicher Hinsicht weicht Art. 35d 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 Abwägung zu erfolgen hat.

Als öffentliche Interessen werden – nicht abschliessend – analog zu Art. 11 BehiG der Umweltschutz, der Natur-, Denkmal- und Heimatschutz sowie die Verkehrs- und Betriebssicherheit aufgeführt. 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. 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 Interessensabwägung einzubeziehen.

Allfällige weitere Konkretisierungen der Verhältnismässigkeit einer Massnahme zugunsten von Menschen mit Behinderungen können, soweit möglich und angezeigt, in der Spezialgesetzgebung stattfinden.



4.3.5. Art. 35e Rechtsansprüche

Art. 35e Rechtsansprüche

¹ Wer von einer Benachteiligung betroffen ist, oder eine Organisation nach Art. 35h, kann dem Gericht oder der Verwaltungsbehörde beantragen

- a. eine drohende Benachteiligung zu verbieten 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 in den Verfahren zur Durchsetzung ihrer Ansprüche nach diesem Gesetz oder nach den behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung jene Massnahmen verlangen, die erforderlich sind, um ihnen die wirksame Geltendmachung ihrer Ansprüche zu ermöglichen.

Das geltende Gesetz über die Eingliederung behinderter Menschen enthält keine Rechtsansprüche, sondern ermächtigt und verpflichtet den Staat lediglich zu gewissen Massnahmen zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen. Sowohl die UNO-BRK als auch Art. 8 Abs. 2 BV beschränken sich jedoch nicht auf die Verankerung von Verpflichtungen des Staates, tätig zu werden, sondern gewährleisten auch direkt durchsetzbare Individualrechte, wie insbesondere das Benachteiligungsverbot, inklusive dem Anspruch auf angemessene Vorkehrungen und gewisse Fördermassnahmen. Rechtsansprüche aus Art. 8 Abs. 2 BV und aus der UNO-BRK stehen den Einzelnen auch dann zu, wenn sie im kantonalen Recht nicht verankert werden. Verzichtet das kantonale Recht auf die Verankerung von Rechtsansprüchen, sind die betroffenen Menschen mit Behinderungen weiterhin direkt auf die völker- und verfassungsrechtlichen Ansprüche angewiesen, womit das kantonale Recht in einem zentralen Aspekt erheblich hinter das übergeordnete Recht zurückginge.

Das kantonale Gesetz, welches Rechtsansprüche verankert, gewährleistet den Betroffenen und den Behörden eine grössere Rechtssicherheit, indem es festhält, welche Rechtsansprüche bestehen und wem sie zukommen. Die Aufnahme von Rechtsansprüchen trägt weiter auch dem menschenrechtlichen Verständnis der Behinderung Rechnung, welches der UNO-BRK zugrunde liegt. Dadurch wird verdeutlicht, dass Menschen mit Behinderungen keine blossen Objekte staatlicher



Handlungen sind, sondern Träger von Rechten, die notfalls vor Behörden und Gerichten eingefordert werden können. Hinzu kommt, dass Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen oftmals indirekter Natur sind und sich nicht auf eine anfechtbare Verfügung einer Verwaltungsstelle stützen.

Wichtigste Neuerung dieser Teilrevision ist deshalb die Verankerung von Rechtsansprüchen und der zu ihrer Durchsetzung nötigen Verfahrensinstrumente. Das Gesetz nimmt mit den neuen Bestimmungen die völker- und verfassungsrechtlichen Ansprüche auf, überführt sie ins kantonale Recht und konkretisiert sie, indem die Geltendmachung und Durchsetzung der Ansprüche strukturiert und verfahrensrechtlich geordnet und damit erleichtert wird.

¹ Wer von einer Benachteiligung betroffen ist, oder eine Organisation nach Art. 35h, kann dem Gericht oder der Verwaltungsbehörde beantragen

- a. eine drohende Benachteiligung zu verbieten oder zu unterlassen;**
- b. eine bestehende Benachteiligung zu beseitigen;**
- c. eine Benachteiligung festzustellen.**

Mit Art. 35e Abs. 1 werden direkt durchsetzbare Individualansprüche eingefügt, damit sich Menschen mit Behinderungen auf dem Rechtsweg gegen eine bestehende oder drohende Benachteiligung aufgrund ihrer Behinderung wehren oder eine solche feststellen lassen können. Die Rechtsansprüche lehnen sich an Art. 7 und 8 BehiG an¹³⁴. Sie 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 unselbständige Rechtsansprüche garantiert¹³⁵.

¹³⁴ Dabei hat sich gezeigt, dass erst die konkrete gesetzesrechtliche Umschreibung der Ansprüche dazu führte, dass diese in der Praxis tatsächlich geltend gemacht werden können. Auch im Bereich der Geschlechtergleichstellung hat die Verankerung von Rechtsansprüchen im Gleichstellungsgesetz die konkrete Umsetzung des Verbots der Geschlechterdiskriminierung nach Art. 8 Abs. 2 BV und des Anspruchs auf Gleichstellung nach Art. 8 Abs. 3 BV ebenfalls erheblich verbessert.

¹³⁵ Werden Ansprüche geltend gemacht, die sich aus dem BehiG ergeben, finden die Bestimmungen zu den Rechtsansprüchen des BehiG (Art. 7 – 8 BehiG) und nicht diejenigen des kantonalen Gesetzes Anwendung.



² Ist der Anspruch mit verhältnismässigen Massnahmen nicht umsetzbar, werden angemessene Ersatzmassnahmen ergriffen.

Der Durchsetzung der Rechtsansprüche ist nur im Rahmen der Verhältnismässigkeit zulässig. Es kann im konkreten Einzelfall unverhältnismässig sein, eine Benachteiligung zu verbieten oder zu beseitigen. Werden Interessen Dritter in unverhältnismässiger Weise eingeschränkt, stellt sich die Frage nach den Rechtsfolgen. In Anlehnung an Art. 12 Abs. 3 BehiG wurde mit Abs. 3 eine Regelung eingefügt, welche in solchen Situationen den Verursacher einer Benachteiligung verpflichtet, angemessene Ersatzlösungen anzuordnen. Derartige Ersatzmassnahmen beseitigen eine Benachteiligung nicht vollumfänglich, mildern sie aber.

³ Die Parteien können in den Verfahren zur Durchsetzung ihrer Ansprüche nach diesem Gesetz oder nach den behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung jene Massnahmen verlangen, die erforderlich sind, um ihnen die wirksame Geltendmachung ihrer Ansprüche zu ermöglichen.

In kantonalechtlich geregelten Verfahren zur Durchsetzung der Ansprüche nach kantonalem Recht können die Parteien prozessuale Massnahmen verlangen, 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 oder die Übersetzung von Verfahrensakten in Braille für Menschen mit Sehbehinderungen etc., sein.

4.3.6. Art. 35f Beweiserleichterung

Art. 35f Beweiserleichterung

In Verfahren nach kantonalem Recht wird eine Benachteiligung vermutet, wenn sie von einer Partei glaubhaft gemacht wird.

Behinderungsbedingte Benachteiligungen sind oftmals schwierig zu beweisen. Zu denken ist etwa an Fälle, bei denen eine andere plausible Begründung für die Benachteiligung vorliegt, die nicht an die Behinderung anknüpft oder wo etwa eine nicht umfassend dokumentierte interne Behördenpraxis bewiesen werden muss, zu welcher der Rechtsuchende kaum Zugang hat. So weist der



BRK-Ausschuss auf die Verpflichtung der Vertragsstaaten hin, für behindertenrechtliche Verfahren Beweislasteasierungen vorzusehen¹³⁶.

Das Bundesrecht kennt im Bereich der Geschlechtergleichstellung eine Beweiserleichterung: Nach Art. 6 des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) 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.

Zur effektiven Durchsetzung der Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen wird neu analog der bundesrechtlichen Regelung des GIG eine Beweiserleichterung eingeführt: Art. 35f legt für behindertenrechtliche Verfahren eine gesetzliche Vermutung zugunsten der Partei fest, die eine Benachteiligung nach kantonalem Recht glaubhaft macht. Die Glaubhaftmachung oder Wahrscheinlichkeit einer Benachteiligung reichen dabei aus. Es wird bewusst auf eine Beweislastumkehr verzichtet. Die vorgesehene Beweiserleichterung stellt damit einen Kompromiss zwischen den gewöhnlichen Beweislastregeln und einer eigentlichen Beweislastumkehr dar.

4.3.7. Art. 35g Kosten

Art. 35g Kosten

¹ Für die Verfahren zur Durchsetzung der Rechtsansprüche nach diesem Gesetz oder nach den behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung werden keine Gebühren oder sonstige Kosten erhoben.

² Einer Partei, die sich im Verfahren mutwillig oder leichtsinnig verhält, können Verfahrenskosten auferlegt werden.

Diverse Statistiken zeigen, dass Menschen mit Behinderungen statistisch gesehen über signifikant geringere materielle Mittel als Menschen ohne Behinderungen verfügen¹³⁷. Darüber hinaus sind

¹³⁶ CRPD, General comment No. 6, Rz. 26 lit. g und i.

¹³⁷ Siehe 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> (zuletzt besucht am 1.7.2020). Auch 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



ihre Belastungen im Umgang mit den Herausforderungen des täglichen Lebens typischerweise erheblich höher. Damit handelt es sich beim Behindertengleichstellungsrecht um eine Rechtsmaterie, welche sozial meist schwächeren Parteien bei der Durchsetzung ihrer Gleichstellungsansprüche helfen soll. Aus diesen Gründen ist die Kostenlosigkeit der Verfahren der Rechtsanwendung, in denen die Behindertenrechtegesetzgebung durchgesetzt wird, eine wichtige Voraussetzung für die effektive Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und eines der zentralen Gehalte des Diskriminierungsverbots und der daraus fließenden staatlichen Pflicht zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen¹³⁸. 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.

¹ Für die Verfahren zur Durchsetzung der Rechtsansprüche nach diesem Gesetz oder nach den behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung werden keine Gebühren oder sonstige Kosten erhoben.

Art. 35g hält neu den Grundsatz fest, dass Verfahren zur Durchsetzung der Rechtsansprüche nach diesem Gesetz oder nach den behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung kostenlos sind. Dies betrifft sämtliche Verfahren und somit sowohl Verfahren nach öffentlichem Prozessrecht als auch nach Zivilprozessrecht¹³⁹. Die Kostenlosigkeit umfasst die Gebühren im Verwaltungsverfahren resp. die Gerichtskosten, jedoch nicht die Parteientschädigungen und gilt für die Durchsetzung von Rechtsansprüchen nach diesem Gesetz sowie nach den behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung.

ältere Menschen, 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, Rz. 46.

¹³⁸ CRPD, General comment No. 6, Rz. 26.

¹³⁹ 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 gilt einzig für mutwilliges oder leichtsinniges Verhalten.



² Einer Partei, die sich im Verfahren mutwillig oder leichtsinnig verhält, können Verfahrenskosten auferlegt werden.

Einschränkend wird eine rechtliche Grundlage für die ausnahmsweise Auferlegung von Verfahrenskosten geschaffen. Diese Kosten können dann auferlegt werden, wenn sich eine Partei offensichtlich 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 Leichtsinns keine Verfahrenskosten erhoben werden.

4.3.8. Art. 35h Klage- und Beschwerderecht von Behindertenorganisationen

Art. 35h Klage- und Beschwerderecht von Behindertenorganisationen

¹ Schweizerische Organisationen, die eine ideelle Zielsetzung verfolgen und sich statutarisch 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 Staatsrat bezeichnet die klage- und beschwerdeberechtigten Organisationen.

Die Durchsetzung von Ansprüchen im Behindertengleichstellungsrecht hat regelmässig erhebliche präjudizielle Wirkung für weite Kreise von Menschen mit Behinderungen. Zudem sind gerade Menschen mit Behinderungen oftmals aufgrund finanziellen oder behinderungsbedingten Einschränkungen in der Fähigkeit eingeschränkt, selber einen Prozess zu führen. Besonders im Gleichstellungsrecht besteht häufig ein soziales Gefälle zwischen den Prozessparteien, welches durch die Einräumung eines Verbandsbeschwerderechts gemindert werden kann. Damit wird das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des Behindertengleichstellungsrechts verfolgt, insbesondere vor dem Hintergrund, dass zahlreiche Menschen mit Behinderungen mit der Erhebung von Individualbeschwerden überfordert wären oder wenig Kenntnisse über ihre eigenen Rechte haben.

Die Verbandsbeschwerde eröffnet den von einer Benachteiligung betroffenen Personen die Möglichkeit, die Beschwerde durch eine berechnigte Organisation einreichen zu lassen, um die Rechtsansprüche durchzusetzen. Die Verbandsbeschwerde ist auch eine Möglichkeit, mehrere gleichlaufende Anträge zusammenzufassen und gleichzeitig einzureichen, ohne dass der Verband oder seine Mitglieder direkt betroffen sein müssen.



Typischerweise findet man das ideelle Verbandsbeschwerderecht im Bereich von Querschnittsthemen wie das Behindertengleichstellungsrecht: So sehen Art. 9 BehiG bzw. Art. 5 BehiV eine Beschwerde- und Klagelegitimation für Behindertenorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung vor, die seit mindestens zehn Jahren bestehen und eröffnet ihnen die Möglichkeit, Rechtsansprüche auf Grund von Benachteiligungen, die sich auf eine grosse Zahl Behinderter auswirken, geltend zu machen. Allerdings beschränkt sich das Anwendungsfeld der Verbandsbeschwerde nach BehiG auf die in Art. 9 Abs. 3 BehiG genannten Fälle. Auch das Gleichstellungsgesetz enthält in Art. 7 GIG ein Verbandsklage- und -beschwerderecht zur Durchsetzung des Verbots der Geschlechterdiskriminierung in Arbeitsverhältnissen, und Art. 89 ZPO¹⁴⁰ ein solches zur Durchsetzung des Persönlichkeitsschutzes.

Art. 35h ergänzt und erweitert die Beschwerde- und Klagelegitimation von Verbänden, indem es auch kantonalen Organisationen eine Klage- und Beschwerdemöglichkeit einräumt und die zur Klage und Beschwerde legitimierten Verbände umschreibt.

Mit der Führung einer Liste der berechtigten Organisationen durch den Staatsrat gemäss Abs. 2 kann verhindert werden, dass jeder einmal gegründeten Organisation ein Verbandsbeschwerderecht zukommt, unabhängig von deren aktuellen Bedeutung und Grösse. Auch der Bundesrat führt nach Art. 9 Abs. 2 BehiG eine Liste der beschwerdeberechtigten Organisationen¹⁴¹.

Mit dem Verbandsklage- und Beschwerderecht können Rechtsansprüche nach diesem Gesetz sowie nach den behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung durchgesetzt werden.

¹⁴⁰ 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, sollen künftig Behindertenorganisationen sowie weitere Verbände unter den gleichen Voraussetzungen gemäss Artikel 89 und 89a VE-ZPO Verbandsklage erheben können, soweit es um zivilrechtliche Ansprüche geht. Siehe den «Erläuternder Bericht zur Änderung der Zivilprozessordnung (Verbesserung der Praxistauglichkeit und der Rechtsdurchsetzung)» vom 2. März 2018, S. 98, sowie weitere Informationen dazu, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/aenderung-zpo.html> (zuletzt besucht am 1.7.2020).

¹⁴¹ 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.



4.3.9. Art. 35i Rechtsweg

Art. 35i Rechtsweg

Der Rechtsweg richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Rechtspflege beziehungsweise nach den anwendbaren besonderen Verfahrensbestimmungen.

Diese Bestimmung verweist Personen, die Rechtsansprüche nach diesem Gesetz oder einer behindertenrechtlichen Bestimmung der Spezialgesetzgebung geltend macht, auf den üblichen Rechtsweg. Das bedeutet, dass behindertenrechtliche Rechtsansprüche in den im jeweiligen Rechtsbereich bestehenden Rechtsweg durchgesetzt werden, unter Anwendung des einschlägigen Verfahrensrechts und des gewöhnlichen verwaltungsinternen oder gerichtlichen Instanzenzugs.

4.4. Änderung Kapitel 6 (Verschiedene Bestimmungen): Verfahren und Organisation des Vollzugs

Aus Art. 33 UNO-BRK fließt eine Verpflichtung von Bund und Kantonen, dem Behindertengleichstellungsrecht einen organisatorischen Rahmen zu geben. Die konventionsrechtliche Verpflichtung beinhaltet insbesondere, dass die Gemeinwesen innerhalb ihrer Verwaltungsorganisation mindestens eine Anlaufstelle für Angelegenheiten des Behindertengleichstellungsrechts (Art. 33 Abs.1 UNO-BRK) sowie darüber hinaus einen Mechanismus zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Durchführung der Konvention (Monitoring, Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK) einrichten. Von zentraler Bedeutung ist schliesslich der in Art. 33 Abs. 3 UNO-BRK verankerte Einbezug der Zivilgesellschaft in den Überwachungsprozess.

Das bisherige Kapitel 6 des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen enthält verschiedene organisationsrechtliche Bestimmungen (Art. 36 – Ausbildung des Personals, Art. 37 – Kommission, Art. 38 – Aufsicht und Art. 39 – Beschwerdeinstanz).

Im Vordergrund der Neugestaltung der organisationsrechtlichen Bestimmungen des Gesetzes stehen die Schaffung einer Fachstelle, die Neuregelung der Verantwortlichkeiten sowie der Verfahren zur Koordination, Planung und Überwachung der Umsetzung der behindertenrechtlichen Gesetzgebung.



Mit den Änderungen des Kapitels 6 wird die strategische Verantwortlichkeit für die Umsetzung der behindertenrechtlichen Bestimmungen dem Staatsrat zugewiesen, welcher periodisch Vollzugsziele und darauf basierend Massnahmenpläne für deren Vollzug festlegen muss. Mit der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die Einrichtung einer Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie für die Durchführung eines kantonalen Monitorings durch die Kommission für die behinderten Menschen werden beide Stellen mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet, die sie zur Erfüllung ihres konventionsrechtlichen Auftrags benötigen.

4.4.1. Einfügung Artikel 36a: Schwerpunkte

Art. 36a Schwerpunkte

Der Staatsrat legt periodisch die Schwerpunkte des Kantons zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen fest.

Art. 4 Abs. 1 lit. a UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten – so gemäss Art. 4 Abs. 5 UNO-BRK auch die Kantone in ihrem Zuständigkeitsbereich – «alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen».

Die Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ist ein langfristiger Prozess, welcher, um eine umfassende Gleichstellung zu erreichen, grundlegende Veränderungen in Staat, Politik und Gesellschaft voraussetzt. Die Umsetzung der Konvention in den Kantonen wird längere Zeit beanspruchen, was sich auf Bundesebene deutlich beim BehiG zeigt, das bereits seit 2004 in Kraft ist und dessen Umsetzung auch heute noch erheblicher Anstrengungen bedarf. 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 kantonales Vollzugsorgan mit Art. 36a die strategische Verantwortung übertragen. Er wird verpflichtet, periodisch Ziele zu setzen, strategische Schwerpunkte zu erarbeiten und auch deren Erfüllung periodisch zu überprüfen.

In zeitlicher Hinsicht legt das Gesetz keinen Zeitrahmen für die einzelnen Vollzugsziele fest, vielmehr wird der Staatsrat verpflichtet, periodisch neue Schwerpunkte zu setzen. Zur Unterstützung und Beratung des Staatsrats bei der Ausarbeitung der Vollzugsziele ist vorgesehen, dass die neu



eingesetzte Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen diese – unter Berücksichtigung allfälliger Weisungen – zuhanden des Staatsrates erarbeitet (Art. 36c Abs. 2 i.V.m. Art. 36d Abs. 1 lit. e).

4.4.2. Einfügung Artikel 36b: Massnahmenpläne

Art. 36b Massnahmenpläne

¹ Die Departemente erarbeiten im Rahmen der Schwerpunkte Massnahmenpläne zur Umsetzung dieses Gesetzes und der behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung.

² Der Staatsrat genehmigt die Massnahmenpläne und bewilligt die erforderlichen Mittel zu ihrer Umsetzung.

Die thematischen Schwerpunkte legen lediglich fest, wo inhaltlich das Schwergewicht der kantonalen Vollzugstätigkeiten im festgelegten Planungshorizont liegen soll. Es muss 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.

Zuständig für die Erarbeitung der Massnahmenpläne zur Umsetzung der durch den Staatsrat festgelegten Schwerpunkte sind gemäss dem neuen Art. 36b die Departemente, welche die Massnahmenpläne vom Staatsrat genehmigen lassen müssen. Mit der Genehmigung sorgt der Staatsrat auch dafür, dass die erforderlichen Mittel zur praktischen Durchführung der festgelegten Massnahmen zur Verfügung stehen. Den Departementen soll bei der Ausarbeitung von Massnahmenplänen die neu einzurichtende Fachstelle unterstützend zur Seite stehen (Art. 36d Abs. 1 lit. f).



4.4.3. Einfügung Artikel 36c: Organisation und Stellung der Fachstelle

Art. 36c Organisation und Stellung der Fachstelle

- ¹ Der Kanton führt eine «Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen».**
- ² Die Fachstelle untersteht in ihrer inhaltlichen Tätigkeit keinen Weisungen. Die Massnahmenpläne sind für sie verbindlich.**
- ³ Der Staatsrat bestimmt die administrative Zuordnung der Fachstelle. Er ernennt die Leiterin oder den Leiter der Fachstelle.**
- ⁴ Der Fachstelle ist die für die Erfüllung ihrer Aufgabe notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.**

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. Die UNO-BRK gibt nicht vor, wie die Organisation und Koordination im Detail ausgestaltet werden muss und überlässt die Umsetzung dem Ermessen der einzelnen Vertragsstaaten¹⁴². Die Anlaufstelle des Bundes, das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB), verfügt über keine Kompetenzen im Bereich der Kantone. Diese sind deshalb nach Art. 33 UNO-BRK verpflichtet, im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs eine entsprechende Stelle zu schaffen (vgl. Art. 4 Abs. 5 UNO-BRK).

Neu soll im Kanton Wallis eine **Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen** eingerichtet werden, deren Rechtsgrundlagen mit Einfügung der neuen Art. 37c-37f geschaffen wird. Die Fachstelle fungiert als Anlauf- und Koordinationsstelle i.S.v. Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK und begleitet und koordiniert die Umsetzung des vorliegenden Gesetzes und der behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung in Kanton und Gemeinden. Die Art. 37c-37f enthalten Bestimmungen über die Organisation und Stellung der Fachstelle, über ihre Aufgaben und Befugnisse sowie über eine Orientierungspflicht aller Träger öffentlicher Aufgaben bei Massnahmen, welche erhebliche Bedeutung für die Rechte von Menschen mit Behinderungen haben.

¹⁴² 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, Rz. 23; Implementation and monitoring, Rz. 8.



Die Schaffung einer Fachstelle ist aus sachlichen Gründen angezeigt. Die Fragestellungen im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sind sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht häufig von erheblicher Komplexität. Dazu tragen insbesondere auch die grosse Vielfalt unterschiedlicher Behinderungsarten und die daraus folgenden Anpassungsmassnahmen bei. Eine Fachstelle soll gerade in einem breiten Querschnittsthema wie das Behindertengleichstellungsrecht Gewähr dafür bieten, dass die erforderlichen Kenntnisse in der kantonalen Verwaltung gebündelt werden.

Die Fachstelle untersteht gemäss Abs. 2 in ihrer Tätigkeit keinen inhaltlichen Weisungen, ist aber an die Massnahmenpläne des Staatsrates gebunden.

Der Staatsrat bestimmt gemäss Abs. 3 die administrative Zuordnung der Fachstelle in der kantonalen Verwaltung. Damit eine Fachstelle ihren Auftrag und ihre Aufgaben im behindertenrechtlichen Querschnittsbereich wahrnehmen kann, sollte sie 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 sein¹⁴³. Sie muss durch ihre organisatorische Verankerung in der Lage sein, Aufgaben aus allen Lebensbereichen und departementalen Querschnittsthemen zu bearbeiten. Die Leitung wird durch den Staatsrat bestimmt und sollte keine Nebenbeschäftigung ausüben, welche die fachliche Unabhängigkeit in Frage stellen kann (wie z.B. eine leitende Funktion in einer Behindertenorganisation).

Anzumerken ist, dass eine zentrale Anforderung an die Errichtung einer staatlichen Anlaufstelle für Menschen mit Behinderungen die **bauliche, informative und kommunikative Zugänglichkeit** der Stelle ist. Diese muss den baurechtlichen Anforderungen an behindertengerechtes Bauen entsprechen, über zugängliche Informationen, digitale Kommunikation und Webinhalte verfügen und alternative Formen der Kommunikation wie Gebärden- oder Schriftdolmetscher zur Verfügung stellen. Mitarbeitende sollen entsprechend geschult werden.

Die Fachstelle muss mit genügend finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet werden.

¹⁴³ Siehe DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 23ff.; KÄLIN ET AL., Gutachten, S. 136f.; HRC Study, Rz. 27-30; Implementation and monitoring, Rz. 11 (d).



4.4.4. Einfügung Artikel 36d: Aufgaben der Fachstelle

Art. 36d Aufgaben der Fachstelle

¹ Die Fachstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

- a. ist Anlaufstelle des Kantons für alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit Menschen mit Behinderungen;
- b. koordiniert den Vollzug dieses Gesetzes und der behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung;
- c. berät Behörden, Aufgabenträger und Leistungsanbieter nach Art. 35a beim Vollzug;
- d. pflegt den Austausch mit den Gemeinden und dem Bund bei behindertenspezifischen Angelegenheiten;
- e. erarbeitet Vollzugsziele zuhanden des Staatsrates;
- f. unterstützt die Departemente bei der Erarbeitung von Massnahmenplänen und nimmt zu ihnen zuhanden des Staatsrates Stellung;
- g. schlägt dem Staatsrat die Mitglieder der Kommission für die Menschen mit Behinderungen vor;
- h. erstattet dem Staatsrat 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.

In Art. 36d werden die Aufgaben der Fachstelle aufgezählt. Der Fachstelle obliegt gemäss Art. 36d Abs. 1 lit. a in erster Linie die Aufgabe, **Anlaufstelle** für Angelegenheiten im Zusammenhang der der Umsetzung und Durchführung der Konvention zu sein. Als Kompetenzzentrum für die Rechte von Menschen mit Behinderungen fungiert die Fachstelle als Beratungs- und Kontaktstelle für die gesamte Verwaltung und alle mit Behindertengleichstellungsrecht betrauten Stellen sowie Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen. Die Fachstelle dient auch als Kontaktstelle für Menschen mit Behinderungen im Umgang mit der Verwaltung, sie soll Hilfestellung bei



Kommunikationsproblemen, z.B. Verfügungen, Urteile, Erläuterungen gewährleisten und Beratung, Begleitung und Unterstützung bei Verwaltungsgängen anbieten.

Die zweite Hauptaufgabe der staatlichen Fachstelle gemäss Art. 36d Abs. 1 lit. b ist die **Koordination** der Weiterentwicklung und der Umsetzung Behindertengleichstellungsrechts. Art. 33 Abs. 1 UNO-BRK empfiehlt, dazu Koordinationsstellen zu schaffen oder zu bezeichnen¹⁴⁴. Gerade in Bundesstaaten erscheint die Koordination zwischen den einzelnen staatlichen Akteuren von besonderer Wichtigkeit¹⁴⁵. So soll der Koordinationsmechanismus als Verbindungsglied zwischen den verschiedenen Anlaufstellen, allen Departementen, der Zivilgesellschaft und zwischen Bundes-, Kantons- und Gemeinderegierungen fungieren¹⁴⁶. So pflegt die Fachstelle gemäss Art. 36d Abs. 1 lit. d den Austausch mit den Gemeinden und dem Bund bei behindertenspezifischen Angelegenheiten. In dieser Funktion unterstützt die Fachstelle die unterschiedlichen Akteure im Umgang mit Menschen mit Behinderungen darin, eine kohärente kantonale Praxis zu entwickeln und die zukünftigen Entwicklungen der Behindertenpolitik im Kanton in kompetenter Art und Weise zu begleiten. Als Koordinationsstelle innerhalb der kantonalen Verwaltung trägt sie dazu bei, eine kohärente kantonale Behindertenrechtspolitik zu betreiben, Strategien zur Umsetzung und Weiterentwicklung der behindertenrechtlichen Bestimmungen einzubringen und zu entwickeln, den Staatsrat bei der Erarbeitung von Vollzugszielen zu unterstützen, gestützt darauf die Departemente bei der Erarbeitung von Massnahmenplänen zu unterstützen und damit eine einheitliche Umsetzung der behindertenrechtlichen Bestimmungen der Konvention, des Bundes- und des kantonalen Rechts sicherzustellen.

Eine weitere wesentliche Aufgabe der Fachstelle ist gemäss Art. 36d Abs. 1 lit. c die **Beratung** der gesamten Verwaltung und aller durch das Gesetz verpflichteten Stellen in den Fragen der Umsetzung. Diese Beratungsfunktion betrifft die einzelnen Verwaltungs- und Aufgabenträger sowie die privaten Anbieter öffentlicher Leistungen, während die Kommission für die Menschen mit Behinderungen den Regierungsrat berät¹⁴⁷.

¹⁴⁴ 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., jedoch unter Berücksichtigung des Prinzips von Treu und Glauben, welcher zur Schaffung eines Koordinationsmechanismus verpflichten kann, siehe AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 990f.

¹⁴⁵ DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 27; BRODERICK, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 4, S. 139.

¹⁴⁶ AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 990.

¹⁴⁷ Siehe zur Kommission für die Menschen mit Behinderungen unten S. 55



Weitere Aufgaben der Fachstelle sind gemäss Art. 36d Abs. 1 lit. e und f die **Erarbeitung der Vollzugsziele zuhanden des Staatsrates** sowie die **Unterstützung der Departemente bei der Erarbeitung der entsprechenden Massnahmenpläne**. Zudem schlägt die Fachstelle dem Staatsrat die Mitglieder der Kommission für die Menschen mit Behinderungen vor.

Die Fachstelle erstattet dem Staatsrat jährlich über ihre Tätigkeit Bericht. Mit der Veröffentlichung des Berichts soll sichergestellt werden, dass für die Öffentlichkeit Transparenz über die getroffenen Massnahmen und anstehenden Problemlagen besteht. Dies ist insbesondere auch relevant für Angelegenheiten nach Art. 36e Abs. 4.

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 sollen¹⁴⁸. Abs. 2 weist daher auf die Bedeutung des Einbezugs von Menschen mit Behinderungen in die Arbeit der Fachstelle hin und verpflichtet die Fachstelle zu einem regelmässigen und engen Austausch mit Betroffenen und ihren Organisationen.

4.4.5. Einfügung Artikel 36e: Empfehlungen

Art. 36e Empfehlungen

¹ Die Fachstelle kann gegenüber den Behörden, Aufgabenträgern und Leistungsanbietern nach Art. 35a 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 Staatsrat 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

¹⁴⁸ CRPD, General Comment No. 7, Rz. 35.



nützlicher Frist, stellt die Fachstelle dies fest. Diese Feststellung wird im Jahresbericht aufgeführt.

Nach Art. 36e steht der Fachstelle das Instrument der **Empfehlung** als Mittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Solche kann sie gegenüber allen durch dieses Gesetz verpflichteten Stellen aussprechen. Der Adressat der Empfehlung erklärt im Anschluss seinerseits gegenüber der Fachstelle, ob und inwiefern er der Empfehlung folgen will.

Im Falle einer Nichtbefolgung der Empfehlung der Fachstelle unterscheiden die Abs. 3 und Abs. 4 nach Adressaten:

- Die Fachstelle kann den Staatsrat um eine verbindliche Weisung ersuchen, wenn der Empfehlung innerhalb der kantonalen oder kommunalen Verwaltung nicht gefolgt wird. Damit bleibt die verwaltungsinterne Entscheidungskompetenz in Bezug auf die Umsetzung des Gesetzes beim Staatsrat.
- Wird ausserhalb der Verwaltung der Empfehlung nicht gefolgt, dürfte üblicherweise keine Weisungsbefugnis des Staatsrats bestehen. Die Fachstelle verfügt diesfalls über die Mittel der Feststellung und der Veröffentlichung im Jahresbericht. Mit der Veröffentlichung im Bericht soll die Öffentlichkeit transparent über die getroffenen Massnahmen und anstehenden Problemlagen informiert werden. Zudem steht den von einer Benachteiligung betroffenen Menschen mit Behinderungen offen, den Rechtsweg beschreiten.

4.4.6. Einfügung Artikel 36f: Orientierung der Fachstelle

Art. 36f Orientierung der Fachstelle

Die Behörden und die Träger kantonalen oder kommunalen staatlicher Aufgaben orientieren die Fachstelle frühzeitig über Projekte der Rechtsetzung und weitere Verwaltungshandlungen von erheblicher Bedeutung für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Um sicherzustellen, dass eine effektive Koordination stattfindet und die Unterstützung von Behörden in der Erarbeitung und Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zeitig und effizient erfolgt, muss die Fachstelle möglichst frühzeitig über Rechtsetzungsprojekte und andere Projekte, Prozesse und Entscheide orientiert werden, welche von Bedeutung für Menschen mit



Behinderungen sind¹⁴⁹. Die Bestimmung von Art. 36f sieht entsprechend vor, dass alle Einheiten des Kantons, der Gemeinden und der Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, die Fachstelle frühzeitig über Projekte mit engem Bezug zu Menschen mit Behinderungen informieren. So kann eine effektive, niederschwellige Beratung ermöglicht werden und der Verzögerung von Projekten durch nachträgliche Anpassungen vorgebeugt werden.

4.4.7. Änderung Artikel 37: Kommission für die Menschen mit Behinderungen

Bisheriger Text:

Art. 37 Kommission

¹ Es wird eine kantonale Kommission für die behinderten Menschen gebildet. Die interessierten Kreise sind darin vertreten. Der Staatsrat legt die Zusammensetzung fest und bezeichnet die Mitglieder auf Vorschlag des Departementes.

² Diese kantonale Kommission ist ein beratendes Organ des Staatsrates in den Bereichen, welche die behinderten Menschen betreffen.

³ Sie berät das Departement namentlich in der Ausarbeitung der zur Anwendung des vorliegenden Gesetzes notwendigen Unterlagen, in der Planung der allgemeinen für die behinderten Menschen bestimmten Massnahmen und in der Förderung von vorbeugenden Massnahmen, in der Organisation und der Überwachung von Einrichtungen und Institutionen, welche behinderte Menschen aufnehmen.

Revidierter Text:

Art. 37 Kommission

¹ Es wird eine unabhängige kantonale Kommission für die Menschen mit Behinderungen gebildet. Die interessierten Kreise, insbesondere auch Vertreter der unterschiedlichen Arten von Behinderungen, sind darin vertreten.

¹⁴⁹ Vgl. auch DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 23.



² Der Staatsrat ernennt die Mitglieder auf Vorschlag der Fachstelle. Die Fachstelle schlägt die Mitglieder nach enger Absprache mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen vor. Sie berücksichtigt dabei besonders Menschen mit Behinderungen.

³ Die Kommission überwacht die Weiterentwicklung der behindertenrechtlichen Gesetzgebung im Kanton sowie deren Umsetzung und berät den Staatsrat in diesen Angelegenheiten.

⁴ Sie organisiert sich selbständig.

⁵ Sie erstattet dem Staatsrat jährlich über ihre Tätigkeit Bericht. Der Bericht wird veröffentlicht.

Art. 33 Abs. 2 UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, mindestens eine unabhängige Struktur zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung (Monitoring) der Durchführung des Übereinkommens zu bestimmen oder zu schaffen.

Der Aufbau eines Monitorings in der Schweiz soll gemäss Bericht des Bundesrats zur Behindertenpolitik vom 9. Mai 2018 pragmatisch und schrittweise erfolgen, zunächst in den thematischen Schwerpunkten von Bund und Kantonen¹⁵⁰. Zur Errichtung von Monitoringmechanismen auf gliedstaatlicher Ebene hält der BRK-Ausschuss in seinen abschliessenden Bemerkungen im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens zu Österreich fest, dass auch auf der föderalistischen Ebene der Kantone die Einrichtung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus (Monitoringstelle) mit eigenem, autonomem Budget zur Umsetzung von Art. 33 BRK verlangt wird¹⁵¹. Die Kantone stehen demnach in der Pflicht, auf kantonaler Ebene eine unabhängige Monitoringstelle zu bezeichnen oder zu schaffen.

Die Konvention macht keine Aussage darüber, wie ein Monitoring-Mechanismus im Einzelnen auszugestalten ist und gewährt den Vertragsstaaten damit Spielraum bei der Umsetzung von Art.

¹⁵⁰ Bericht des Bundesrats zur Behindertenpolitik vom 9. Mai 2018, S. 57, abrufbar unter: <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/publikation/bericht.pdf.download.pdf/bericht.pdf> (zuletzt besucht am 1.7.2020).

¹⁵¹ 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“, Concluding Observations on the initial report of Austria, adopted by the Committee at its tenth session (2–13 September 2013), CRPD/C/AUT/CO/1, S. 8, Rz. 53.



33 Abs. 2 UNO-BRK¹⁵². Die Staaten sind frei, eine ihrem politischen und organisatorischen Kontext entsprechende Struktur dafür zu wählen¹⁵³.

Die Konvention macht für den Aufbau einer Monitoringstelle drei Vorgaben¹⁵⁴:

- Unabhängigkeit gemäss Pariser Prinzipien¹⁵⁵: Die Unabhängigkeit ist eine zentrale Anforderung an die Monitoringstelle. Insbesondere ist die Unabhängigkeit von übrigen Fach-, Anlauf- und Koordinationsstellen wichtig, da zu den Aufgaben der Monitoringstelle auch die Beurteilung der Arbeit der staatlichen Anlaufstellen gehört¹⁵⁶.
- Klares Mandat zur Förderung, zum Schutz und zur Umsetzung der Konvention und genügend Ressourcen zur Durchführung dieses Auftrags¹⁵⁷.
- Einbindung der Zivilgesellschaft in den Überwachungsprozess und Teilnahme in vollem Umfang, insbesondere die Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen (Art. 33 Abs. 3 UNO-BRK).

Ein Monitoring der Konvention ist nötig, einerseits um zu beurteilen, ob Massnahmen zu ihrer Umsetzung beschlossen und angewendet werden, andererseits um ihre Wirkung zu evaluieren und damit Rückschlüsse für die weitere Implementation zu ziehen¹⁵⁸. Es lässt sich zusammenfassen als ein drei Schritte umfassendes Verfahren¹⁵⁹:

- Systematisches Sammeln von konventionsrechtlich relevanten Informationen, welche – unter Berücksichtigung verschiedener Perspektiven – Fakten und Entwicklungen umschreiben;

¹⁵² MANCA, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 33, S. 596.

¹⁵³ HRC Study, Rz. 38; Implementation and monitoring, Rz. 18.

¹⁵⁴ HRC Study, Rz. 41; Implementation and monitoring, Rz. 19.

¹⁵⁵ 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, 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.

¹⁵⁶ DE BECO/HOEFMANS, in: De Beco, Article 33, S. 50.

¹⁵⁷ AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 1001f.

¹⁵⁸ HRC Study, Rz. 11; Implementation and monitoring, Rz. 1.

¹⁵⁹ So die Definition von AICHELE, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, UN Convention, Art. 33, S. 999.



- Evaluation dieser Erkenntnisse in Übereinstimmung mit konventionsrechtlichen Grundsätzen;
- Denjenigen Stellen Rückmeldungen über ihre behindertenrechtlich relevanten Tätigkeiten zu erstatten, welche für die Umsetzung der Konvention verantwortlich sind, um Vorschläge zu allfälligen Korrektur- und Folgemaßnahmen formulieren zu können.

Mit den Änderungen von Art. 37 wird die Rechtsgrundlage für die Durchführung eines kantonalen Monitorings durch die kantonale Kommission für die Menschen mit Behinderungen geschaffen, deren Stellung und Aufgabenprofil mit der vorliegenden Teilrevision verändert wird. Die Kommission erhält neu den Namen «Kommission für die Menschen mit Behinderungen»¹⁶⁰.

Mit der bereits bestehenden kantonalen Kommission für die behinderten Menschen verfügt der Kanton Wallis über ein Organ, welches bisher unter Mitarbeit von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen den Staatsrat in behindertenrechtlichen Fragen berät (bisheriger Art. 37 Abs. 1 und 2). Namentlich berät 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 behinderten Menschen bestimmten Massnahmen und in der Förderung von vorbeugenden Massnahmen sowie in der Organisation und der Überwachung von Einrichtungen und Institutionen, welche behinderte Menschen aufnehmen (bisheriger Art. 37 Abs. 3).

Die Arbeit der Kommission beinhaltet bisher die Abgabe von Empfehlungen, das Engagement für Projekte, Aktionen und Kampagnen – in den letzten Jahren vorwiegend im Bereich der Arbeitsmarktintegration – sowie die Veranstaltung von Workshops und Foren. Zudem tauscht sich die Kommission regelmässig mit den IV-Behörden und anderen kantonalen oder Bundesstellen.

Mit der Übertragung der Aufgaben 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. Das Erfordernis des Einbezugs von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen in diese Aufgabe (Art. 33 Abs. 3 UNO-BRK) ist gewährleistet: Erstens werden Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen bei der Auswahl der Kommissionsmitglieder einbezogen, welche durch das zuständige Departement in enger Absprache mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen stattfinden muss. Zweitens

¹⁶⁰ Siehe zu den sprachlichen Anpassungen des Gesetzes S. 66ff.



sichern die Regelungen über die Zusammensetzung der Kommission, dass alle interessierten Kreise in die Aufgabenerfüllung der Kommission einbezogen werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf verzichtet auf eine nähere Umschreibung der Aufgaben der Kommission. In der Schweiz bestehen heute keine entsprechenden Bestimmungen. Ein Blick über die Landesgrenzen zeigt, dass auch etwa in Deutschland sowohl auf der Ebene des Bundes als auch der Länder keine weitere Ausdifferenzierung erfolgt. Demgegenüber umschreibt das österreichische Recht sowohl im Bund als auch in den Bundesländern die Aufgaben der Monitoring-Stelle teilweise näher¹⁶¹. U.E. ist auch im Kanton Wallis auf eine detailliertere Umschreibung der Aufgaben der Kommission zu verzichten. Falls ein erhebliches Bedürfnis nach solchen Regelungen bestehen sollte, könnten etwa die folgenden Konkretisierungen in einem neuen Absatz des Art. 37 Aufnahme finden¹⁶²:

- lit. a: Periodische Überprüfung der Umsetzung der durch den Staatsrat festgelegten Vollzugsziele sowie der durch die Departemente erarbeiteten Massnahmenpläne;
- lit. b: Periodische Überprüfung der bestehenden kantonalen Rechtsvorschriften und Praktiken auf ihre Vereinbarkeit mit der UNO-BRK und Bewertung der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Kanton;
- lit. c: Einholen von Stellungnahmen der durch das vorliegende Gesetz verpflichteten Stellen;
- lit. d: Erstellung von Berichten, Stellungnahmen u.ä. für alle behindertenrechtlich relevanten Vorhaben;
- lit. e: Anregung zur Schaffung neuer rechtlicher Bestimmungen und anderen Vorschlägen und Massnahmen zur Umsetzung der UNO-BRK;
- lit. f: Bewusstseinsbildung und Öffentlichkeitsarbeit¹⁶³.

¹⁶¹ § 13g Abs. 2 Bundesgesetz vom 17. Mai 1990 über die Beratung, Betreuung und besondere Hilfe für behinderte Menschen (Bundesbehindertengesetz BBG), BGBl. Nr. 283/1990. Auf Bundesländerebene siehe etwa § 40a Abs. 3 Salzburger Gleichbehandlungsgesetz und § 16b Abs. 1 Tiroler Antidiskriminierungsgesetz.

¹⁶² Siehe HRC Study, 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.

¹⁶³ Mögliche Massnahmen zur Bewusstseinsbildung sind etwa Sammlung, Erstellung und Verbreitung von Informationen und Materialien, Durchführung von Schulungen und Forschungsprojekten, Organisation von öffentlichen Veranstaltungen, Bereitstellung einer Plattform zum Austausch von Betroffenen mit der öffentlichen Verwaltung, Unterstützung von Initiativen der Zivilgesellschaft.



Die Kommission organisiert sich selbständig. Darunter fällt auch etwa die Wahl der oder des Vorsitzenden.

Sie erstattet dem Staatsrat jährlich über ihre Tätigkeit Bericht. Der Bericht wird veröffentlicht.

4.5. Einfügung Grundsatzartikel Subjektfinanzierung

Bei einer Einführung der Subjektfinanzierung wären zahlreiche Fragen von grundlegender Bedeutung zu klären, von der Wahl der Art der Subjektfinanzierung bis zu den finanziellen Folgen und den Auswirkungen auf die bestehenden Institutionen. Der politische Gestaltungsspielraum derartiger Entscheide ist sehr gross. Eine Einführung der Subjektfinanzierung auf der Ebene des formellen Gesetzes lediglich mit einer Delegationsbestimmung kommt deshalb u.E. nicht in Frage.

Bisher haben die beiden Basel die Subjektfinanzierung im Bereich der Behindertenhilfe eingeführt: Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben mit den gemeinsam erarbeiteten Behindertenhilfegesetzen einen Systemwechsel vollzogen¹⁶⁴. Weitere Kantone planen ebenfalls die Einführung einer Subjektfinanzierung¹⁶⁵.

Die Erfahrungen in den beiden Basler Kantonen zeigen, dass auf formell-gesetzlicher Ebene umfangreiche Regelungen erforderlich sind. So umfassen die Gesetze von Basel-Stadt und von Basel-Landschaft über die Behindertenhilfe je 41 dicht formulierte Paragraphen¹⁶⁶. Wir empfehlen vor diesem Hintergrund, die Einführung der Subjektfinanzierung nicht im Rahmen einer Teilrevision des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen anzugehen.

¹⁶⁴ § 2 Gesetz über die Behindertenhilfe (Behindertenhilfegesetz, BHG) Basel-Landschaft, SGS 853; § 2 Gesetz über die Behindertenhilfe (Behindertenhilfegesetz, BHG) Basel-Stadt, SG 869.700.

¹⁶⁵ Der Zürcher Kantonsrat hat eine entsprechende Motion, welche die Einführung der Subjektfinanzierung vorsieht, an den Regierungsrat überwiesen, welcher nun einen Gesetzesentwurf ausarbeitet, siehe <https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D75b5866a-61d6-4b83-a318-ac2f956503be/K17100.pdf> (zuletzt besucht am 1.7.2020). Auch die Kantone Bern, Zug und Neuenburg planen die Einführung der Subjektfinanzierung, siehe Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Behindertenpolitik im Kanton Bern 2016, S. 34ff., abrufbar unter: https://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/behinderung/Behindertenpolitik_Kanton_Bern.assetref/dam/documents/GEF/ALBA/de/Downloads_Publikationen/Behinderung/Behindertenbericht_2016_d.pdf (zuletzt besucht am 1.7.2020); Projekt «InBeZug», Informationen abrufbar unter: <https://www.zg.ch/behoerden/direktion-des-innern/kantonales-sozialamt/abteilung-soziale-einrichtungen/8-projekt-inbezug> (zuletzt besucht am 1.7.2020) sowie 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, S. 9, abrufbar unter: https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2018/18012_CE.pdf (zuletzt besucht am 1.7.2020).

¹⁶⁶ Gesetz (des Kantons Basel-Stadt) über die Behindertenhilfe (BHG) vom 14. September 2016, SG 869.700; Gesetz (des Kantons Basel-Landschaft) über die Behindertenhilfe (BGH; Behindertenhilfegesetz) vom 29. September 2016, SGS 853.



In Anlehnung an das Vorgehen zur Einführung der Subjektfinanzierung in den Kantonen Bern und St. Gallen¹⁶⁷ könnte erwogen werden, eine gesetzliche Bestimmung aufzunehmen, welche den Staatsrat ermächtigen würde, Pilotprojekte in diesem Sachbereich durchzuführen. Der entsprechende Rahmen bliebe aber näher abzuklären.

Im Zusammenhang mit einer allfälligen Einführung der Subjektfinanzierung wären insbesondere die folgenden Gehalte der UNO-Behindertenrechtskonvention zu berücksichtigen:

Art. 19 UNO-BRK enthält die Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die Finanzierung persönlicher Dienstleistungen und Assistenz als Werkzeug zur selbstbestimmten Lebensführung durch Menschen mit Behinderungen selber kontrolliert wird¹⁶⁸, damit die oder der Einzelne eigenständig entscheiden kann, welche Unterstützungsdienstleistungen sie oder er in Anspruch nehmen will¹⁶⁹. Diese Wahlfreiheit ist mit dem bisherigen Finanzierungssystem nicht gewährleistet. Zwar wurde mit Einführung des Assistenzbeitrags der IV im Jahr 2012 die Grundlage für ein selbstbestimmtes Leben zu Hause geschaffen. Jedoch sind die dafür formulierten Kriterien fast ausschliesslich auf körperliche Hilfestellungen ausgerichtet, so dass Menschen mit einer geistigen und/oder psychischen Behinderung einen nur beschränkten Zugang zum Assistenzbeitrag haben. Analog verhält es sich mit Kindern mit Behinderungen oder Menschen mit schweren Beeinträchtigungen, für welche die Höchstbeträge des Assistenzbeitrags nicht ausreichen und die dadurch faktisch zum Leben in einer Institution gezwungen werden. Nach Ansicht der Behindertenorganisationen sind diese Hürden für den Bezug einer Assistenzhilfe derart hoch, dass diese zu wenig zum Tragen kommen kann¹⁷⁰.

Der Kanton Wallis gewährt bereits heute Unterstützungsbeiträge für die Beherbergung und die Betreuung zu Hause in einer Familie oder Wohngemeinschaft: Art. 4 Abs. 4 des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen enthält die Verpflichtung des Staates, den Verbleib von

¹⁶⁷ Der Kanton Bern vollzieht den Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung über seit 2016 durchgeführte Pilotprojekte («Berner Modell»). Damit soll das neue Finanzierungssystem phasenweise eingeführt werden. Die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt sollen in die Revision des Sozialhilfegesetzes fliessen, in welchem der Systemwechsel rechtlich verankert werden soll. Gesetzliche Grundlage für die Durchführung der Pilotprojekte «Berner Modell» ist Art. 73 Abs. 4 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 11. Juni 2001, BSG 860.1.

Eine Bestimmung zu Pilotprojekten im Bereich des Behindertengleichstellungsrechts enthält etwa auch Art. 4 Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung des Kantons St. Gallen vom 7. August 2012, sGS 381.4.

¹⁶⁸ PALMISANO, in: Della Fina/Cera/Palmisano, UN Convention, Art. 19, S. 368.

¹⁶⁹ CRPD, General Comment No. 5, Rz. 16 (d). In Bezug auf Art. 28 UNO-BRK auch UN Report on social protection, Rz. 54.

¹⁷⁰ Schattenbericht, S. 85.



Menschen mit Behinderungen zu Hause zu fördern. Dazu kann der Kanton bereits heute gemäss Art. 20 für die Beherbergung und für die Betreuung eines Menschen mit Behinderungen in seiner eigenen Familie, in einer Pflegefamilie oder in einer Wohngemeinschaft im Rahmen der Verhältnismässigkeit finanzielle Hilfen gewähren, wenn sich diese Massnahme für die Entfaltung der betreffenden Person als günstiger erweist.

Als alternatives Finanzierungssystem weitet die Subjektfinanzierung das Anwendungsfeld des Grundgedankens der selbstbestimmten Lebensführung (Art. 19 UNO-BRK) erheblich aus. Bei der Subjektfinanzierung steht nicht mehr die Finanzierung der Institutionen («Objektfinanzierung») im Vordergrund, sondern die Finanzierung des individuellen Bedarfs von Menschen mit Behinderungen («Subjektfinanzierung»). Ziel der Subjektfinanzierung ist es, dass Menschen mit Behinderungen diejenige Lebensform wählen können, die ihnen am besten entspricht, unabhängig davon, ob der betroffene Mensch mit Behinderungen zu Hause oder in einer Institution lebt und/oder arbeitet. Der Kanton finanziert danach nicht mehr in erster Linie die Institutionen (Objekte), sondern den Menschen (Subjekt) mit Behinderung, welcher die Kosten für seinen persönlichen behinderungsbedingten Betreuungs- und Pflegebedarf vergütet erhält. Der behinderungsbedingte Unterstützungsbedarf wird dabei individuell ermittelt. Jeder Mensch mit Behinderungen erhält eine auf ihn abgestimmte, individuelle Kostengutsprache, welche anhand eines umfassenden Abklärungsverfahrens zur individuellen Bedarfsermittlung ermittelt wird¹⁷¹. Dadurch kann bei der Wohnform besser auf die individuellen Bedürfnisse und Wünsche von Menschen mit Behinderungen eingegangen werden und damit Wahlfreiheit, Autonomie, Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und mehr Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht werden.

4.6. Terminologische Anpassungen

Im Folgenden werden einige wenige terminologische Anpassungen des Gesetzestextes vorgeschlagen. Dabei wird nicht versucht, das Gesetz umfassend in eine Terminologie umzugliessen, die den heutigen Gepflogenheiten entsprechen. So wird beispielsweise nicht vorgeschlagen, den Begriff der «Eingliederung» mit dem heute etablierten Begriff der «Inklusion» zu ersetzen. U.E. würde eine umfassende terminologische Aufdatierung des Gesetzes den Rahmen einer blossen Teilrevision sprengen.

¹⁷¹ 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> (zuletzt besucht am 1.7.2020).



Wir beschränken uns deshalb auf eine Änderung, bei welcher die neue Terminologie auch ein grundsätzlich neues Verständnis des durch sie ausgedrückten Phänomens zum Ausdruck bringt.

4.6.1. Titel des Gesetzes

Der im bisherigen Gesetzestitel verwendete Begriff «behinderter Mensch» beruht auf einem medizinischen, defizitorientierten Verständnis von Behinderung¹⁷², wie es bis zum Inkrafttreten der UNO-BRK in der Schweiz weitgehend vorherrschte. Dem menschenrechtlichen Verständnis von Behinderung folgend, wird vorgeschlagen, im Rahmen der Teilrevision den Begriff «behinderter Mensch» mit dem Begriff «Mensch mit Behinderungen» zu ersetzen. Damit lautet der Titel neu **«Gesetz über die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen»**.

4.6.2. Anpassungen im Gesetzestext

Aus dem dargelegten Grund wird im gesamten Gesetzestext der Ausdruck «behinderter Mensch» durch den Begriff «Mensch mit Behinderungen» ersetzt.

In den revidierten Bestimmungen gemäss vorliegendem Entwurf wird die zeitgemässe Bezeichnung «Mensch mit Behinderung» bereits verwendet.

¹⁷² Siehe zum Paradigmenwechsel beim Begriff der Behinderung LYSIANE ROCHAT, Les conceptions et modèles principaux concernant le handicap, S. 3 ; abrufbar unter: https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/les_conceptionsetmodelesprincipauxconcernantlehandicapnurauffra.pdf/download.pdf/les_conceptionsetmodelesprincipauxconcernantlehandicapnurauffra.pdf (zuletzt besucht am 1.7.2020).



5. Verzeichnisse

5.1. Literatur

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.**

GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, 2. Auflage 2017. **Zit. BIAGGINI, BV Kommentar.**

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.**

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.**

BERNHARD EHRENZELLER/BENJAMIN SCHINDLER/RAINER J. SCHWEIZER/KLAUS A. VALLENDER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage 2014. **Zit. AUTOR, in: St. Galler Kommentar.**

WALTER KÄLIN/JÖRG KÜNZLI, Universeller Menschenrechtsschutz, Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 4. Auflage 2019. **Zit. KÄLIN/KÜNZLI.**

JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage 2008. **Zit. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte.**

MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, 2014. **Zit. SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht.**

BERNHARD WALDMANN/EVA MARIA BELSER/ASTRID EPINEY (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung (BV), 2015. **Zit. AUTOR, in: BSK BV.**

5.2. Materialien

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_v1.0.pdf (zuletzt besucht am 1.7.2020). **Zit. Initialstaatenbericht.**



Universität
Basel

Juristische
Fakultät



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_unobrk_inclusion_handicap_barrierefrei.pdf?lm=1528210534 (zuletzt besucht am 1.7.2020). **Zit. Schattenbericht.**

Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 19. Dezember 2012, in: BBI 2013, S. 661ff., abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/661.pdf> (zuletzt besucht am 1.7.2020). **Zit.**

Botschaft BRK.

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-behinderten-konvention.pdf.download.pdf/gutachten_zur_uno-behindertenkonvention.pdf (zuletzt besucht am 1.7.2020). **Zit. KÄLIN ET AL., Gutachten.**

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 vom 22. Dezember 2009, UN Doc A/HRC/13/29, abrufbar unter: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-29.pdf> (zuletzt besucht am 1.7.2020).

Zit. HRC Study.

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, New York 2014, abrufbar unter: <https://www.un.org/disabilities/documents/COP/COP7/CRPD.CSP.2014.3.E.pdf> (zuletzt besucht am 1.7.2020). **Zit. Implementation and monitoring.**

5.3. General Comments CRPD

Abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/gc.aspx> (zuletzt besucht am 1.7.2020).

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.

5.4. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
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
BGE	Bundesgerichtsentscheid (amtliche Sammlung)
BGer	Bundesgericht (Schweiz)
BRK-Ausschuss	UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa



Universität
Basel

Juristische
Fakultät



CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities / Committee on the Rights of Persons with Disabilities
d.h.	das heisst
E	Erwägung
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
et al.	et alii
etc.	et cetera
f./ff.	folgende Seite(n)
Fn.	Fussnote
Hrsg.	Herausgeber
i.S.(v.)/(d.)	im Sinne (von)/(des/der)
i.V.m.	in Verbindung mit
ICT/IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
insb.	insbesondere
KV	Kantonsverfassung
lit.	Litera
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
No. / Nr. / N(.)	Number / Nummer
resp.	respektive
Rz.	Randziffer(n)
S.	Seite(n)
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	Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006, SR 0.109



Universität
Basel

Juristische
Fakultät



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
vgl.	vergleiche
z.T.	zum Teil
Ziff.	Ziffer
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008, SR 272

Basel, 1. Juli 2020

Prof. Dr. Markus Schefer

Dr. Céline Martin