

Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden

Umsetzung der völker- und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen

Prof. Dr. Markus Schefer

Dr. Céline Martin

Dr. Caroline Hess-Klein

Juristische Fakultät der Universität Basel

Peter Merian-Weg 8

4002 Basel

Angepasste Version, Basel, 7. Juni 2021

A. Zusammenfassung

Die Bundesverfassung verbietet in Art. 8 Abs. 2 BV, Menschen wegen ihrer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung zu diskriminieren. Dieses Grundrecht wird in Art. 8 Abs. 4 BV um einen Gesetzgebungsauftrag ergänzt, der die Gesetzgeber von Bund und Kantonen verpflichtet, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu erlassen. Mit der Ratifikation des UNO-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK)¹, welches die verfassungsrechtlichen Bestimmungen in vielfältiger Weise inhaltlich konkretisiert, hat sich die Schweiz verpflichtet, die im Übereinkommen gewährleisteten Rechte zu garantieren und die entsprechenden gesetzgeberischen Verpflichtungen zu erfüllen. Damit sind auch die Kantone nach Völker- und Verfassungsrecht verpflichtet, innerhalb ihrer Zuständigkeiten die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung der entsprechenden Verpflichtungen zu schaffen.

Das Behindertengleichstellungsrecht ist eine Querschnittsmaterie, die alle Departemente einer Verwaltung und sämtliche Rechtsbereiche betrifft. Es drängt sich deshalb auf, in einem Grundsatzgesetz jene Regelungen zu verankern, die übergreifend in der ganzen kantonalen Rechtsordnung zur Anwendung gelangen. Das Grundsatzgesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wird durch konkretisierende Bestimmungen in verschiedenen «Spezialgesetzen» (z.B. Baugesetz, Schulgesetz, ÖV-Gesetz etc.) ergänzt. Dieses Regelungsmodell wurde im Kanton Basel-Stadt verwirklicht und wird gegenwärtig im Kanton Basel-Landschaft vorbereitet.

Dabei kann wie folgt vorgegangen werden: Zuerst ist der Regelungsbedarf im Kanton zu analysieren und es sind priorisierte Vorschläge darüber zu formulieren, in welchen Bereichen welche Ziele verfolgt werden sollen. Gestützt darauf werden das Grundsatzgesetz und die spezialgesetzlichen Neuerungen ausgearbeitet. Ein derartiges Gesetzgebungsverfahren muss gut koordiniert werden, weil alle Departemente beteiligt sind. Dies muss in einer adäquaten Projektorganisation einen Niederschlag finden. Zudem ist zu bestimmen, in welcher Art und Weise die Gemeinden berücksichtigt werden müssen. Und nicht zuletzt sind Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen mit einzubeziehen.

Die Unterzeichneten haben die Gesetzgebungsverfahren in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Wallis eng begleitet und bereiten gegenwärtig die Grundlagen im Kanton Genf vor. Falls und soweit es aus Sicht der Ausserrhoder Regierung sinnvoll erschiene, könnten sie die erforderliche Unterstützung gewährleisten.

B. Ausgangslage und Auftrag

Im Rahmen der Beratungen des Kantonsrats vom 22. Februar 2021 über die Vorlage des Gesetzes zur Finanzierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderungen wurde der Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden aufgefordert, einen Bericht darüber zu verfassen, wie er die Verpflichtungen aus der UNO-BRK und der Bundesverfassung umfassend umzusetzen gedenkt und dabei insbesondere Methode und Zeitplan zu erläutern. Das Amt für Soziales des Kantons Appenzell Ausserrhoden hat daraufhin den Lehrstuhl von Prof. M. Schefer an der Juristischen Fakultät der Universität Basel beauftragt, eine entsprechende kurze Übersicht zu verfassen.

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, SR 0.109.

Der vorliegende Bericht weist zunächst auf die Verpflichtung des Kantons hin, auch gesetzgeberisch tätig zu werden; er geht aber nicht auf die materielle Tragweite dieser Verpflichtungen ein. Danach werden Empfehlungen zum weiteren Vorgehen und zur groben Struktur der anstehenden Arbeiten erläutert, um den völker- und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.

C. Völker- und verfassungsrechtlicher Rahmen

I. UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Die UNO-BRK ist für die Schweiz am 15. Mai 2014 in Kraft getreten. Zweck des Übereinkommens ist gemäss Art. 1 UNO-BRK, «den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern».

Art. 4 Abs. 1 UNO-BRK verankert die allgemeine 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 u.a. «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), womit auch die Kantone und Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Umsetzung der UNO-BRK verpflichtet sind.

Der Geltungsbereich der Konvention ist sehr weit: Sie deckt alle Lebens- und Sachbereiche ab, in welchen Menschen mit Behinderungen mit Benachteiligungen konfrontiert sind und konkretisiert in teils detaillierter Weise die aus den einzelnen Grundrechten fließenden staatlichen Verpflichtungen. Entsprechend können sämtliche Handlungsfelder betroffen sein, in welchen der Kanton tätig ist oder in denen ihn eine Pflicht trifft, tätig zu sein. Aufgrund des umfassenden Charakters der UNO-BRK sind bei der Umsetzung ihrer behindertengleichstellungsrechtlichen Verpflichtungen Priorisierungen und Etappierungen unumgänglich.

II. Bundesverfassung

Nach Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand «wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung» diskriminiert werden. Diese Bestimmung ist im Lichte der UNO-BRK auszulegen und dabei darauf zu achten, dass möglichst keine Widersprüche entstehen.

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 in ihrem Kompetenzbereich rechtsetzend tätig werden müssen. Da weder Art. 8 Abs. 2 noch Abs. 4 BV an der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen etwas ändern, bleibt der Kanton in seinem Zuständigkeitsbereich für die Umsetzung der UNO-BRK und von Art. 8 Abs. 2 BV vollumfänglich zuständig².

² BIAGGINI, BV Kommentar (2017), Art. 8, Rz. 36, S. 164; BIGLER-EGGENBERGER/KÄGI-DIENER, in: St. Galler Kommentar BV (2014), Art. 8 Abs. 4 BV, Rz. 142, S. 254f.; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht (2014), S. 30; WALDMANN, in: Basler Kommentar BV (2015), Art. 8, Rz. 127, S. 222.

III. BehiG

Die Bestimmungen des BehiG³ gelten in erster Linie für die Kompetenzbereiche des Bundes und grundsätzlich nur für Behörden, die Bundesrecht umsetzen bzw. Organisationen, welche bundesrechtliche Aufgaben wahrnehmen sowie für private Anbieter von öffentlich angebotenen Dienstleistungen (Art. 3 BehiG).

Das BehiG erfasst aber auch Rechtsgebiete, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. Dies erscheint zwar aus Sicht der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, wie sie durch die Bundesverfassung vorgenommen wird, nicht unproblematisch; aufgrund der Massgeblichkeit des BehiG nach Art. 190 BV gelten die Bestimmungen des BehiG, die kantonale Kompetenzen betreffen, aber trotzdem. Solchen Regelungen kommt jedoch lediglich den Charakter von Rahmenbestimmungen zu⁴, die der Verankerung sowie Konkretisierung im kantonalen Recht bedürfen. Die Kantone sind nach Art. 4 BehiG berechtigt, eigene, weitergehende Regelungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen zu erlassen. 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».

D. Methodik und Prozess der Umsetzung

Die folgenden Empfehlungen zur Ausgestaltung eines Rechtsetzungsverfahrens zur Umsetzung der völker- und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden basieren auf den Erfahrungen, welche die Universität Basel im Rahmen ihrer engen Mitwirkung an entsprechenden Gesetzgebungsverfahren in den beiden Basler Kantonen, im Wallis und im Kanton Genf sammeln konnte und auf die Einsichten, welche sich im Austausch mit zahlreichen Kantonen bei der Erarbeitung eines «Leitfadens zur Umsetzung der UNO-BRK in den Kantonen» ergeben haben.

I. Abgeschlossene und laufende Rechtsetzungsverfahren in den Kantonen

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

Bereits vor Inkrafttreten der UNO-BRK haben verschiedene Kantone spezifische Gesetze erlassen, welche sich mit Menschen mit Behinderungen befassen⁵. Zudem haben alle Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen einzelne spezialgesetzliche Bestimmungen über die Rechte von Menschen mit

³ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002, SR 151.3.

⁴ Namentlich im Bereich des Baurechts spricht das Bundesgericht den Bauvorschriften des BehiG einen Rahmencharakter als «grundsätzliche Regeln und Rahmenbestimmungen» zu, siehe BGE 132 I 82 E2.3.2 S. 85 (deutsche Übersetzung in Pra 2006, S. 875ff.); BGE 134 II 249 E2.2 S. 251; SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht (2014), S. 40f. m.w.H.

⁵ TI: Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi vom 14. März 1979; VS: Gesetz über die Eingliederung behinderter Menschen vom 31. Januar 1991 (Teilrevision zur Anpassung an die UNO-BRK im Mai 2021 vom Grossen Rat VS einstimmig angenommen); GE: Loi sur l'intégration des personnes handicapées vom 16. Mai 2003 (momentan in Überarbeitung); VD: Loi sur les mesures d'aide et d'intégration pour personnes handicapées vom 10. Februar 2004; GR: Gesetz zur sozialen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung vom 2. September 2011; SG: Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderungen vom 7. August 2012.

Behinderungen erlassen, namentlich in den Bereichen der sozialen Einrichtungen, des Baurechts und des obligatorischen Schulunterrichts.

Im Zuge der Ratifikation der UNO-BRK trat im Kanton Fribourg im Jahr 2018 das Gesetz über Menschen mit Behinderungen⁶ in Kraft. Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat im September 2019 ein Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen einstimmig (mit einer Enthaltung) verabschiedet, welches am 1. Januar 2021 in Kraft trat⁷. Der Grosse Rat des Kantons Wallis hat eine Teilrevision des Gesetzes über die Eingliederung behinderter Menschen im Mai 2021 einstimmig (ohne Enthaltung) angenommen, welches voraussichtlich am 1. Januar 2022 in Kraft tritt⁸. Sowohl das Basler als auch das Walliser Gesetz verankern erstmals auf kantonaler Ebene Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderungen⁹.

In mehreren Kantonen laufen gegenwärtig Verfahren zum Erlass von Gesetzen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen oder zur Revision bestehender Gesetze über Menschen mit Behinderungen, so insbesondere in den Kantonen Basel-Landschaft, Genf und Neuenburg¹⁰. Zahlreiche weitere Kantone führten oder führen Teilrevisionen von spezialgesetzlichen Bestimmungen durch, welche die Situation von Menschen mit Behinderungen betreffen, um sie an die Grundsätze und Anforderungen der Konvention anzupassen¹¹.

II. Regelungsmodell: Grundsatzgesetz mit Sonderbestimmungen in den «Spezialgesetzen»

Die Form eines Grundsatzgesetzes mit je sachbereichsspezifischen Bestimmungen in den «Spezialgesetzen» wird dem Querschnittscharakter des Behindertengleichstellungsrechts am besten gerecht. Das Grundsatzgesetz gibt dem kantonalen Behindertengleichstellungsrecht einen kohärenten Rah-

⁶ Gesetz über Menschen mit Behinderungen (BehG FR) vom 12. Oktober 2017, SGF 10.4. Siehe zum Gesetzgebungsprozess ausführlich die Leitlinien zur Politik für Menschen mit Behinderungen im Staat Freiburg, S. 19ff., abrufbar unter: http://www.fr.ch/sps/files/pdf99/1203_d.pdf (zuletzt besucht am 1. Juni 2021) und zum Gesetz die Botschaft 2017-DSAS-29 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über Menschen mit Behinderungen (BehG), abrufbar unter: https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/sps/www/files/pdf99/1205_d.pdf (zuletzt besucht am 1. Juni 2021).

⁷ Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtegesetz, BRG BS) vom 18. September 2019, SG 140.500. Weitere Informationen zur Entstehung des Gesetzes finden sich im Ratschlag und Bericht des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 16. Januar 2019, abrufbar unter: <https://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100389/000000389029.pdf?t=155738878620190509095946> (zuletzt besucht am 1. Juni 2021), sowie im Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission zum Ratschlag und Bericht vom 13. Juni 2019, abrufbar unter: <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100390/000000390078.pdf?t=156887679620190919090636> (zuletzt besucht am 1. Juni 2021).

⁸ Siehe alle Informationen zum Walliser Projekt unter: <https://bit.ly/3nMzmvd> (zuletzt besucht am 1. Juni 2021).

⁹ Siehe § 8 BRG BS (in Kraft seit 1. Juli 2020) und Art. 35e Gesetz über die Rechte und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen VS (tritt voraussichtlich am 1. Januar 2022 in Kraft).

¹⁰ Siehe Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de Loi sur l'inclusion et sur l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LInCA) du 22 février 2021, abrufbar unter: https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2021/21011_CE.pdf (zuletzt besucht am 1. Juni 2021).

¹¹ 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.

men, indem es jene Regelungen enthält, die übergreifend in der ganzen Rechtsordnung des Kantons zur Anwendung gelangen. Es enthält die zentralen Grundsätze und Verpflichtungen, klärt Zuständigkeiten und institutionelle Fragen (wie etwa die Schaffung einer kantonalen Anlaufstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen), verankert die Rechtsansprüche der Betroffenen und ihrer Verbände, legt die Verfahrensgrundsätze fest und regelt die in diesem Zusammenhang für Rechtssuchende und Behörden wichtige Frage der Verhältnismässigkeit. Zudem enthält es die allgemeinen verfahrens- und organisationsrechtlichen Bestimmungen, welche für die gesamte Verwaltung gelten. Darunter fallen insbesondere die Bestimmungen über die Grundsätze der Zugänglichkeit und der barrierefreien Kommunikation, die sich über die gesamte Verwaltung hinweg (je nach Konzeption auch für die Gemeinden und die privaten Träger staatlicher Aufgaben) in gleicher Weise stellen. So sind die Regeln festzulegen, nach denen die verpflichteten Stellen ihre öffentlich angebotenen Leistungen bereitstellen und mit Menschen mit Behinderungen in Kontakt treten und kommunizieren sollen.

Die Gesetzgebung zu spezifischen Sachmaterien (z.B. Personalgesetz, Schulgesetz, Gesundheitsgesetz etc., sog. «Spezialgesetze») wird, wo erforderlich, mit behindertenspezifischen Bestimmungen ergänzt.

So wurden im Kanton Basel-Stadt im Zuge des Erlasses des Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen gesamthaft 23 Bestimmungen in 17 kantonalen Erlassen der «Spezialgesetzgebung» neu eingefügt oder geändert¹². Betroffen waren etwa die Bereiche der politischen Rechte (barrierefreie Ausübung, allenfalls Trägerschaft), das Personalwesen des Kantons, der Einbezug von Urteilsunfähigen bei den sie persönlich betreffenden Entscheiden im Gesundheitsrecht, Angebote für Kinder mit Behinderungen in der Schulgesetzgebung, eine Verpflichtung zur Barrierefreiheit in der Museums- und Kulturgesetzgebung, Bestimmungen über den Bau, die Beratung und Unterstützung in der Wohnraumförderung, oder etwa die besondere Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen in der Sozialgesetzgebung.

Im Kanton Basel-Landschaft werden gegenwärtig, d.h. im Hinblick auf den Vernehmlassungsentwurf, u.a. Bestimmungen im Informations- und Datenschutzgesetz geprüft, in der elektronischen Geschäftsabwicklung und Kommunikation zwischen Bevölkerung und Behörden (EGovernment-Gesetz), die Regelung der besonderen Fahrdienste für Menschen mit Behinderungen in einem Fahrdienstgesetz, die Anpassung des Planungs- und Baugesetzes, die spezielle Förderung von Schülern mit Behinderungen auf der Sekundarstufe II und die Verwendung behindertengerechter Lehrmittel und zahlreiche weitere.

Dieses Regelungsmodell ermöglicht die Wahrung der departementalen Zuständigkeiten, indem es sachbereichsspezifische Regelungen und Details im inhaltlichen und systematischen Kontext der Spezialgesetzgebung belässt und so erlaubt, den Besonderheiten der unterschiedlichen Sachgebiete angepasste Regelungen zu erlassen. Diese Rechtsetzungsmethodik entspricht auch derjenigen, die der Bund mit dem Erlass des BehiG und den konkretisierenden Bestimmungen in den Spezialgesetzen des Bundes gewählt hat¹³.

¹² Siehe im Einzelnen den Beschluss des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt Nr. 19/38/18.2G vom 18. September 2019, abrufbar unter: <https://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100390/000000390517.pdf> (zuletzt besucht am 1. Juni 2021).

¹³ Spezialgesetzliche Bestimmungen finden sich namentlich in den Bereichen öffentlichen Verkehr (Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs [Vböv]), Verordnung des UVEK über die

III. Besonderheiten des Vorverfahrens der Gesetzgebung

Das Behindertengleichstellungsrecht hält sich aufgrund seines Querschnittscharakters nicht an die Grenzen der Verwaltungsorganisation. Zentral für seine gesetzgeberische Umsetzung ist daher eine enge bereichsübergreifende Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Departementen und Ämtern im Kanton. In den bisherigen Verfahren hat es sich als überaus hilfreich erwiesen, dass der Entscheid über die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens vom Regierungsrat getroffen wird und sich auf einen breiten Konsens stützt.

Es empfiehlt sich, in einem Regierungsratsbeschluss zunächst die nötigen Grundsatzentscheide zu treffen (namentlich über das Regelungsmodell oder die Verankerung von Rechtsansprüchen). Damit wird eine verbindliche Grundlage für die nachfolgenden Vorbereitungsarbeiten an der Gesetzgebung in den verschiedenen Departementen und Ämtern geschaffen. In den Verfahren in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft hat sich gezeigt, dass die Begleitung des Gesetzgebungsprojekts durch den Regierungsrat erheblich dazu beiträgt, dem Projekt innerhalb der Verwaltung die erforderliche Verbindlichkeit zu sichern.

Aufgrund des nicht unerheblichen Koordinationsaufwands über die Verwaltungseinheiten hinweg ist für die Gesetzgebungsarbeiten genügend Zeit einzuplanen. Im besten Fall dürfte für die Ausarbeitung eines Grundsatzgesetzes und der dazugehörigen Spezialgesetzgebung ein Zeitraum von rund zwei Jahren bis zur Verabschiedung durch den Regierungsrat zuhanden des Kantonsrats erforderlich sein.

IV. Verfahren der Gesetzgebung

1. Vorbereitung

Nach einem Beschluss des Regierungsrates über die Durchführung des Projekts beginnt die Vorbereitung des Gesetzgebungsprojekts. So sind insbesondere die Projektleitung und die Projektorganisation zu bestimmen, der Projektplan und der Projektbeschrieb zu erstellen und die beteiligten Personen und Kommunikationswege festzulegen.

In der Vorbereitungsphase hat es sich insbesondere im Kanton Basel-Landschaft als nützlich erwiesen, mit den Geschäftsleitungen der Departemente eine Einführungsveranstaltung durchzuführen. Dabei wird über das Projekt informiert. Zudem wird der Projektleitung und den externen Beratern ermöglicht, die verantwortlichen Amtsträgerinnen und Amtsträger persönlich kennen zu lernen. Dies erleichtert die nachfolgende Kommunikation erheblich.

2. Analyse der kantonalen Gesetzgebung

Die Erarbeitung einer behindertenrechtlichen Gesetzgebung erfordert eine vertiefte Analyse des bestehenden kantonalen Rechts. Damit soll Klarheit darüber verschafft werden, wo das geltende Recht behindertenrechtliche Regelungen enthält und wo Handlungsbedarf besteht.

technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs [VAböV]), Strassenverkehr (Art. 3 Abs. 4, Art. 8 Abs. 2 SVG), Steuerrecht (Art. 33 Abs. 1 lit. h^{bis} DBG, Art. 9 Abs. 2 lit. h^{bis} StHG), Urheberrecht (Art. 24c URG), Post (Art. 14 Abs. 7 PG), Radio und Fernsehen (Art. 7 Abs. 3 RTVG, Art. 7 und 8 RTVV), Fernmeldedienste (Art. 16 Abs. 1^{bis} FMG, Art. 15 Abs. 1 lit. e und f FDV), Berufsbildung (Art. 3 lit. c, 18 Abs. 1, 21 Abs. 2 lit. c, 55 Abs. 1 lit. a BBG), Statistik (Art. 3 Abs. 2 lit. d BStatG) oder Bürgerrecht (Art. 12 Abs. 2 BüG).

Ausgangspunkt der Arbeiten ist daher eine systematische Durchsicht der kantonalen Gesetzessammlung im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den völker- und verfassungsrechtlichen Vorgaben. Dabei werden die kantonalen Gesetzes- und Verordnungstexte mit der UNO-BRK¹⁴, der Bundesverfassung, der rechtswissenschaftlichen Literatur sowie mit Erfahrungswerten aus anderen Kantonen abgeglichen.

3. Ermittlung der kantonalen Praxis

Das aufgrund der Rechtsanalyse gezeichnete Bild gibt keine Auskunft darüber, wo und in welcher Art die behindertenrechtlichen Vorgaben durch die Behördenpraxis in jenen Bereichen umgesetzt werden, in denen keine behinderungsspezifische Gesetzgebung besteht. Es ist deshalb notwendig, auch die geübte Praxis der kantonalen Verwaltung in Bezug auf Menschen mit Behinderungen aufzuarbeiten. Zu diesem Zweck sind insbesondere Gespräche mit den Verantwortlichen der verschiedenen Einheiten der Verwaltung und anderer Träger staatlicher Aufgaben mittels strukturierter Interviews mit angepassten Fragebögen durchzuführen.

4. Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihrer Verbände

Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK verpflichtet die Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände aktiv in den Prozess einzubeziehen. Ziel ist dabei, die konkreten Erfahrungen, Bedürfnisse, Probleme und Barrieren in den unterschiedlichsten Lebens- und Sachbereichen zu eruieren, mit denen Menschen mit Behinderungen im Kanton konfrontiert sind. Dadurch wird der Blick geschärft für die praktischen, tatsächlichen Probleme der Menschen mit Behinderungen. Zudem wird auf Seiten der Behindertenverbände das Bewusstsein geschärft, sich aktiv um die Umsetzung der völker- und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen bemühen zu müssen.

In den beiden Basler Kantonen, im Wallis und im Kanton Genf hat es sich bewährt, mit den Behindertenverbänden und Menschen mit Behinderungen in gewissen zeitlichen Abständen Workshops durchzuführen, in denen sie ihre Anliegen in den Prozess einbringen konnten.

5. Einbezug der Gemeinden

Der Erlass einer behindertenrechtlichen Gesetzgebung durch den Kanton berührt die Gemeinden in vielfältiger Hinsicht, sowohl innerhalb als auch ausserhalb ihres Autonomiebereichs. Es hat sich deshalb insbesondere im Kanton Basel-Landschaft als unabdingbar erwiesen, die Gemeinden schon relativ frühzeitig mit einzubeziehen. Da sich das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden in den verschiedenen Kantonen der Schweiz jeweils höchst unterschiedlich darstellt, wird hier in besonderem Masse eine dem Kanton Appenzell Ausserrhoden entsprechende Form zu suchen sein.

6. Ermittlung des Handlungsbedarfs und Erarbeitung von Handlungsempfehlungen

Basierend auf der Rechtsanalyse, der Ermittlung der verwaltungsinternen Praxis sowie dem Einbezug von Menschen mit Behinderungen und ihren Verbänden werden der Handlungsbedarf im Kanton ermittelt und Handlungsempfehlungen zuhanden des Regierungsrats formuliert. Gebotene Anpassungen der Spezialgesetzgebung, Vorschläge und Regelungsspielräume werden aufgezeigt und allfäll-

¹⁴ Dabei werden insbesondere die Staaten- und Schattenberichte und die Praxis des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen mit seinen General Comments, Communications, List of Issues und Concluding Observations herangezogen.

lige rechtliche Verankerungen einer bestehenden Verwaltungspraxis ausgearbeitet. Dabei wird es unabdingbar sein, gewisse Priorisierungen vorzunehmen.

Im Kanton Basel-Landschaft verabschiedete der Regierungsrat die Handlungsempfehlungen in einem Beschluss. Dadurch wurde für die Departemente und Ämter Klarheit über die Gebiete und die Ziele der nachfolgenden Ausarbeitung der Gesetzgebung geschaffen.

7. Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe

In den beiden Basler Kantonen und dem Wallis wurde der Entwurf für ein Grundsatzgesetz vom Lehrstuhl Schefer erarbeitet und mit der kantonalen Verwaltung abgeglichen. Die Änderungen der «Spezialgesetze» erfolgte durch die dafür zuständigen federführenden Departemente und Ämter in engem Austausch mit dem Lehrstuhl Schefer. Dadurch kann insbesondere sichergestellt werden, dass im Mitberichtsverfahren keine grossen Differenzen mehr ausgetragen werden müssen.

Beim Vernehmlassungsverfahren ergeben sich keine Besonderheiten.

8. Politischer Prozess

Auch für das Verfahren im Parlament ergeben sich keine Besonderheiten.

9. Projektkosten

Die Projektkosten hängen von der Art und dem Umfang der Beteiligung der Universität Basel am Gesetzgebungsprojekt ab. Der Kostenrahmen dürfte sich zwischen Fr. 60'000.— am unteren Ende und Fr. 200'000.— am oberen Ende bewegen; die Mehrwertsteuer wird zusätzlich verrechnet. Je nachdem wäre die Ausserrhoder Kantonsverwaltung stärker oder weniger stark belastet. In den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft wurde auf Seiten der Verwaltung eine 50%-Stelle für die Dauer des Projekts eingesetzt. Da der Kanton Wallis schon über eine weitreichende Gesetzgebung über die staatlichen Verpflichtungen gegenüber Menschen mit Behinderungen verfügte, beschränkte sich die Gesetzgebung auf jene Bereiche, die von einem Rahmengesetz erfasst worden wären; entsprechend begrenzt war der personelle Aufwand.

Basel, 7. Juni 2021

Prof. Dr. Markus Schefer

Dr. Céline Martin

Dr. Caroline Hess-Klein