



Motion von Luzian Franzini, Isabel Liniger und Fabio Iten betreffend ein kantonales Behindertengleichstellungsgesetz

(Vorlage Nr. 3053.1 - 16231)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 30. Januar 2024

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Luzian Franzini, Isabel Liniger und Fabio Iten reichten am 10. Februar 2020 eine Motion betreffend ein kantonales Behindertengleichstellungsgesetz (Vorlage Nr. 3053.1 - 16231) ein. Der Kantonsrat hat die Motion am 27. Februar 2020 zu Bericht und Antrag an den Regierungsrat überwiesen. Aufgrund der Revision des Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG) resp. neu Gesetz über Leistungen für Menschen mit Behinderung (LBBG), das am 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist, hat der Kantonsrat die Frist bis am 26. Februar 2024 verlängert.

1. Ausgangslage

Es ist unbestritten, dass die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung ein wichtiges Anliegen ist, bei dem beim Bund und den Kantonen noch Aufholbedarf besteht. Entsprechend laufen schon seit längerer Zeit Bestrebungen auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Bereichen.

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Bundesverfassung, BV; SR 101) erteilt Bund und Kantonen in Artikel 8 den Auftrag, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zu fördern und verbietet die Diskriminierung. Im Jahr 2014 hat die Schweiz, mit Unterstützung des Kantons Zug, die UN-Behindertenrechtskonvention ratifiziert. Die Konvention hat zum Ziel, den vollen und gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die aktive Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben von Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Die Konvention betrifft alle Lebensbereiche. Sie ist für die Kantone verbindlich, jedoch sind die Rechte in der Schweiz nicht einklagbar.

Mit dem Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) besteht eine bundesgesetzliche Grundlage, um konkrete Benachteiligungen für Menschen mit Behinderung zu beseitigen oder zu verringern. Das BehiG regelt aktuell nur gewisse Bereiche¹ und geht weniger weit als die entsprechenden Gesetze anderer Staaten.² Es verlangt von den Kantonen, weitere Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung zu ergreifen. Der

¹ Im BehiG gibt es Vorgaben zu: öffentlich zugänglichen Bauten, für welche nach 2004 eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung der öffentlich zugänglichen Bereiche erteilt wird; öffentlich zugängliche Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs und gewisse Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs; Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten, für welche nach 2004 eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird; Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen, für welche nach 2004 eine Bewilligung für den Bau oder die Erneuerung erteilt wird; grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen Privater; Aus- und Weiterbildung; Arbeitsverhältnisse nach dem Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000.

² Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung BehiG im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern (2015). Danach hat der Vergleich mit Deutschland, Grossbritannien, Frankreich, Österreich und den USA gezeigt, dass dort weiterführende Regelungen zur Tragweite der Diskriminierungsverbote, zu Rechtsansprüchen und Sanktionen sowie Verfahren und Durchsetzungsinstrumenten bestehen.

Bundesrat hat erkannt, dass das BehiG revidiert werden muss, um die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung weiter zu stärken. Aktuell ist eine entsprechende Vorlage in der Vernehmlassung. Konkret soll der Diskriminierungsschutz bei Arbeit und Dienstleistungen verbessert werden und die Gebärdensprachen sollen anerkannt werden. Gleichzeitig hat der Bundesrat vier Schwerpunktprogramme zur Verbesserung der Situation in den Bereichen Arbeit, Dienstleistungen, Wohnen und Partizipation beschlossen. Damit soll der Erfahrungsaustausch zwischen Bund, Kantonen und Zivilgesellschaft gefördert werden. Es sollen weitere Grundlagen für die Gleichstellung erarbeitet und Massnahmen erprobt werden, welche die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen voranbringen. Daneben sammelt aktuell ein Komitee Unterschriften zu einer nationalen Volksinitiative zur Stärkung der Behindertengleichstellung («Inklusionsinitiative»). Damit ist auf Bundesebene aktuell einiges in Bewegung.

Auf Ebene der Kantone wurde in den vergangenen Jahren bereits verschiedenes zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung unternommen – auch im Kanton Zug. Indessen ist die Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderung ein laufender Prozess.

Die Förderung der Behindertengleichstellung betrifft alle Politikfelder. In der klassischen Behindertenhilfe, d.h. der Bereitstellung von Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen, gehen die Bestrebungen der meisten Kantone in eine ähnliche Richtung: hin zu Unterstützungsformen, die ein «normales» Leben in der Gesellschaft ermöglichen. In der weiteren Behindertenpolitik – als Querschnittaufgabe über alle Politikfelder hinweg – sind die Kantone sehr unterschiedlich weit. Auch unterscheiden sich die Lösungsansätze.

Einige Kantone haben analog zum Bund Bestimmungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in ihre Kantonsverfassungen aufgenommen. Einzelne Kantone haben eigene Spezialgesetze zur Gleichstellung und Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung geschaffen. Diese Gesetze umfassen – vergleichbar mit dem BehiG – auch einklagbare Rechte. Eigentliche Behindertenrechtegesetze kennen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und das Wallis. Andere Kantone wie Freiburg oder St. Gallen setzen hingegen auf die Förderung der Behindertengleichstellung im Rahmen von bestehenden Gesetzen. Diesen Weg hat auch der Kanton Zug mit dem neuen Gesetz über Leistungen für Menschen mit Behinderung und Betreuungsbedarf vom 6. Juli 2023 (LBBG; BGS 861.5) eingeschlagen. In teilweiser Erfüllung der vorliegenden Motion wurde die Förderung der Behindertengleichstellung in das LBBG aufgenommen. Das Gesetz bietet ab 2024 die Grundlage für eine ganzheitliche Zuger Behindertenpolitik. Die Behindertengleichstellung muss künftig mit einem Massnahmenplan des Regierungsrats gefördert werden. Es wurde ferner eine zuständige Stelle für die Behindertenrechte geschaffen. Der Regierungsrat hat deshalb im Rahmen der Revision des LBBG dem Kantonsrat beantragt, die Motion als erledigt abzuschreiben. Der Kantonsrat lehnte die Abschreibung der Motion aber in seiner Sitzung vom 6. Juli 2023 ab und folgte damit der Mehrheit der vorberatenden Kommission.

2. Stellungnahme zum Motionsanliegen

Mit der Motion wird der Regierungsrat beauftragt, ein Gesetz auszuarbeiten, welches die allgemeinen Bestimmungen und materiellen Grundsätze für die Behindertengleichstellung umfasst. Analog zum Behindertengleichstellungsgesetz des Kantons Basel-Stadt (Behindertenrechtegesetz, BRG) sollen Rechtsansprüche für Menschen mit Behinderung verankert werden und gesetzgeberische Lücken im kantonalen Kompetenzbereich geschlossen werden. Das Recht auf gleichen Zugang zu allen Lebensbereichen wie Arbeit, Bildung, Freizeit, Kommunikation,

Mobilität und Wohnen sowie den Zugang zu Bauten, Anlagen, Einrichtungen und öffentlich angebotenen Leistungen müsse garantiert werden.

Die Benachteiligung von Menschen mit Behinderung ist in der Schweiz tatsächlich noch nicht in allen Bereichen genügend beseitigt oder reduziert. Auch im Kanton Zug sehen bisher erst wenige Erlasse konkrete Massnahmen zur Verringerung der Nachteile für Menschen mit Behinderung vor. Somit ist die Stossrichtung der Motion unstrittig. Das bedeutet aber nicht, dass das in der Motion geforderte Spezialgesetz für den Kanton Zug der richtige Weg zur Verbesserung der Situation ist. Dies aus mehreren Gründen:

1. Das Thema der Behindertengleichstellung ist aktuell auf nationaler Ebene in Bewegung. Jüngstes Beispiel sind die Revision des BehiG und die Schwerpunktprogramme des Bundes. Somit soll der Kanton Zug die nationale Entwicklung abwarten.
2. Mit der neuen kantonal zuständigen Stelle für die Behindertenrechte sowie dem Aktionsplan des Regierungsrats gemäss LBBG ist gewährleistet, dass die Behindertengleichstellung künftig direktionsübergreifend wahrgenommen wird. Somit können die berechtigten Anliegen beispielsweise bei neuen Gesetzen von Anfang an berücksichtigt werden. Statt allgemeine Rechte zu schaffen, deren Umsetzung im Einzelfall juristisch unklar ist, ist es praktikabler und wirkungsvoller, die Verringerung von Benachteiligung an die jeweilige Materie angepasst in den einschlägigen Erlassen zu berücksichtigen. Damit kann die Balance zwischen Gleichberechtigung und Verhältnismässigkeit in Bezug auf die konkreten Inhalte von Erlassen diskutiert werden, anstatt diese in einem Rahmengesetz abstrakt zu definieren. Mit dem LBBG wurden zwar keine einklagbaren Rechte mit Wirkung auf andere Erlasse geschaffen; aber das Thema Behindertengleichstellung wird auf die politische Agenda gesetzt.
3. Die Kosten eines solchen neuen Gesetzes sind für den Kanton nicht unerheblich. Allein schon die Erarbeitung wäre sehr ressourcenintensiv, da ein übergreifendes Gleichstellungsgesetz alle Politikbereiche und alle Direktionen betreffen würde und zahlreiche Fremdänderungen nach sich ziehen würde. Es würde sich um ein mehrjähriges Projekt handeln. Um dieses angehen zu können, müsste die kantonale Verwaltung zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen erhalten. Die Umsetzung würde noch mehr Mittel erfordern: In der Vorlage von Basel-Stadt wurden Kosten von jährlich rund einer Millionen Franken veranschlagt. Basel-Landschaft, dessen Gesetz auf 2024 in Kraft trat, rechnet mit rund 2.5 Millionen Franken (bei mehr Einwohnenden).

Mit dem neuen LBBG hat der Kanton Zug seit 2024 bereits ein zeitgemässes Gesetz, dessen Stossrichtung im Einklang mit den Anliegen der Motion steht. Mit dem LBBG gehört der Kanton Zug im Bereich der Betreuung und Unterstützung von Menschen mit Behinderung zu den fortschrittlichsten Kantonen. Zur Umsetzung der Motionsanliegen wurden zusätzliche Bestimmungen zu den Verantwortlichkeiten und Aufgaben in Bezug auf Behindertengleichstellung und zu deren Förderung in das Gesetz aufgenommen. Es handelt sich um eine schlanke Zuger Lösung.

Nachdem der vorgesehene Massnahmenplan in Kraft ist und die kantonale Koordinationsstelle zur Behindertenpolitik die Arbeit aufgenommen hat, wird ein erstes Fazit über die Wirksamkeit gezogen werden können. Dann können auch allfällige Entwicklungen auf Bundesebene berücksichtigt werden. Schliesslich handelt es sich bei den Behindertenrechten um ein nationales Anliegen.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion von Luzian Franzini, Isabel Liniger und Fabio Iten betreffend ein kantonales Behindertengleichstellungsgesetz vom 10. Februar 2020 (Vorlage Nr. 3053.1 - 16231) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 30. Januar 2024

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart