



An den Grossen Rat

15.5282.03

WSU/ P155282

Basel, 25. Januar 2017

Regierungsratsbeschluss vom 24. Januar 2017

Motion Georg Mattmüller und Konsorten betreffend „kantonales Behindertengleichstellungsrecht“: Zwischenbericht

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 4. Februar 2016 vom Schreiben 15.5282.02 Kenntnis genommen und – entgegen dem Antrag des Regierungsrates – die Motion Georg Mattmüller dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage überwiesen.

„Ausgehend von der Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) im Jahre 2014 wird der Bund in diesem Jahr eine nationale Behindertengleichstellungspolitik definieren. Behindertengleichstellung hat bereits heute gesetzliche, resp. verfassungsmässige Grundlagen in der Bundesverfassung (BV Art. 8) sowie der kantonalen Verfassung Basel-Stadt (KV §8). Beide definieren die Gleichstellung jedoch lediglich in Form des Diskriminierungsschutzes, wie er auch anderen Bevölkerungsgruppen zukommt. Positivrechtlich wirkt auf Bundesebene seit 2004 das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung (Behinderungsgleichstellungsgesetz BehiG) mit den entsprechenden Vorschriften zu Bauten und öffentlichen Dienstleistungen.

Auf Grund der Aufgabenteilung von Bund und Kantonen haben wir in der Schweiz aber die Situation, dass auf kantonalen Ebene das BehiG nur partiell Gültigkeit hat. Behindertengleichstellung ist aber im Sinne des gesellschaftlichen Ausgleichs eine allgemeine Aufgabe. Die Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) durch den Bund zeigt grosse Regelungsunterschiede zwischen den Kantonen, welche die Umsetzung der UNO-BRK im Rahmen einer nationalen Behindertengleichstellungspolitik, insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, stark erschwert. So stellt sich auch für den Kanton Basel-Stadt die Frage, wie er den Anforderungen des Bundes entsprechen kann.

Im Kanton Basel-Stadt wird schon viel in Sachen Behindertengleichstellung getan. Eine nationale Pionierrolle spielt der Kanton mit der Umsetzung des Leitbilds "Erwachsene Menschen mit Behinderung" seit dem Jahr 2003. Als Querschnittsaufgabe ist der behinderungsspezifische Nachteilsausgleich aber komplex und vielseitig. Wie die Gleichstellung von Mann und Frau auch nach einem halben Jahrhundert zeigt, ist die gesellschaftliche Gleichstellung ein Dauerauftrag. Aus diesem Grund sind auf kantonalen Ebene gesetzliche Grundlagen unerlässlich. Diese sind in Abgrenzung und Ergänzung zum Behindertengleichstellungsgesetz BehiG zu erlassen.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat im Sinne der obigen Ausführungen, dem Grossen Rat innert eines Jahres einen Vorschlag für ein kantonales Rahmengesetz vorzulegen, das die Autonomie und Partizipation sowie die Förderung von Menschen mit Behinderung gemäss dem kantonalen Leitbild in den Lebensbereichen Arbeit, Bildung, Freizeit, Kommunikation, Mobilität und Wohnen sowie deren Umsetzung und Koordination durch eine Fachstelle sicherstellt.

Georg Mattmüller, Michael Koechlin, Ernst Mutschler, Beatrice Isler, Beatriz Greuter, Pascal Pfister, Annemarie Pfeifer, Urs Müller-Walz, Daniela Stumpf, Heinrich Ueberwasser, Kerstin Wenk, Martin Lüchinger“

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hatte mit seinem Schreiben vom 9. Dezember 2015 dem Grossen Rat beantragt, die Motion Georg Mattmüller und Konsorten betreffend „kantonales Behindertengleichstellungsrecht“ nicht als verbindlichen Auftrag in Form einer Motion, sondern als Anregung in Form eines Anzugs zu überweisen.

In seinem Schreiben Nr. 15.5282.02 hielt der Regierungsrat fest, dass er Aktualität und Bedeutung der Thematik anerkennt. Sowohl auf Bundesebene wie auch im Kanton Basel-Stadt bestünden zahlreiche gesetzliche Grundlagen, welche mehrheitlich erst relativ kurze Zeit in Kraft seien und die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung sicherstellen sollen. Der Regierungsrat erachtete daher die Schaffung eines weiteren Gesetzes im Behindertenbereich, wie von der Motion gefordert, aktuell nicht als vordringlich, solange die bestehenden Gesetze noch nicht vollständig implementiert und deren Wirkungen noch nicht evaluiert worden sind. Er erklärte sich jedoch bereit, den Vorstoss als Anzug entgegenzunehmen und zu prüfen, in welchen Bereichen Lücken bestehen und inwiefern neue gesetzliche Bestimmungen erforderlich sein könnten, um die Bestrebungen im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zu unterstützen.

Der Grosse Rat folgte dem Antrag des Regierungsrates nicht und beauftragte ihn am 4. Februar 2016 zur Weiterbehandlung des Auftrags als Motion und zur Ausarbeitung einer Vorlage für ein kantonales Rahmengesetz innert einem Jahr bis zum 4. Februar 2017.

Im vorliegenden Zwischenbericht beschreibt der Regierungsrat die bisherigen Arbeiten und beantragt beim Grossen Rat, die Frist für die Ausarbeitung der Vorlage bis zum 4. Februar 2019 zu verlängern.

2. Begründung für die Fristverlängerung

Der Kanton Basel-Stadt beschreitet mit der Ausarbeitung einer Vorlage für ein kantonales Rahmengesetz für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung Neuland. Bisher verfügt noch kein anderer Kanton über ein Behindertengleichstellungsgesetz, das eine Vergleichbarkeit oder Orientierung zulassen würde. Detaillierte Abklärungen mit Betroffenen, Fachleuten und nicht zuletzt auch dem Motionär haben gezeigt, dass eine Einhaltung der Bearbeitungszeit aufgrund der fehlenden Grundlagen und Vorbilder und ohne spezifisches Expertenwissen nicht möglich ist, wenn dem Auftrag der Motion nach einem kantonalen Rahmengesetz gebührend Rechnung getragen werden soll.

So bleibt der Initialstaatenbericht der Schweiz an die Vereinten Nationen (UN) zur Umsetzung der UN Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), der im Juni 2016 bei der UN eingereicht worden ist, in Bezug auf die Aufgaben der Kantone unklar. Er ist rein deskriptiver Natur und enthält keine verwertbaren Aussagen für deren Aufgaben. Vielmehr wird auf den Bericht des Bundesrates über die Behindertenpolitik verwiesen, mit dem im Frühjahr 2017 gerechnet werden kann. Dieser wird weitere, zu beachtende Empfehlungen für die Schnittstelle Bund-Kanton enthalten.

Aufgrund der Komplexität des Auftrags und der geforderten Abstimmung mit bestehenden Gesetzen und Verordnungen auf kantonaler und Bundesebene sowie der UN-BRK sieht das für die Umsetzung der Motion zuständige Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt eine wissenschaftliche Begleitung durch entsprechende Experten der juristischen Fakultät der Universität Basel und eine grösstmögliche Abstimmung mit dem betroffenen Personenkreis, den Interessenvertreterinnen und den anderen Kantonen vor.

Die Komplexität des Auftrags besteht darin, dass das zu erarbeitende Rahmengesetz potenziell alle Lebensbereiche von behinderten Personen betreffen soll und auch der betroffene Personenkreis dabei konkretisiert werden muss. Die Auswirkungen des Rahmengesetzes sowie die Wechselwirkungen mit den bestehenden Gesetzen und Verordnungen bedürfen deshalb einer guten Abstimmung innerhalb des Kantons sowie auf interkantonaler Ebene.

Die Motion wurde zu einem Zeitpunkt gestellt, zu dem in dieser Thematik innerhalb des Kantons Basel-Stadt viel im Umbruch war, insbesondere durch die Auflösung der Fachstelle Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung auf Ende 2015. Dem Motionär war daher zu jenem Zeitpunkt an einer schnellen Lösung gelegen. Aus heutiger Sicht und aus den genannten Gründen wird die hier beantragte Fristverlängerung zum Zweck der vertieften Bearbeitung auch seitens des Motionärs ausdrücklich begrüsst.

3. Bisher Erreichtes

Das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt hat bereits eine Struktur für das Rahmengesetz erarbeitet und diese mit ausgewählten Fachpersonen aus Verwaltung und Wissenschaft sowie mit betroffenen Interessenvertretern und Verbänden besprochen. Mit dem eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung (EBGB) im Eidgenössischen Departement des Inneren und mit dem Generalsekretariat der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) wurden ebenfalls Abklärungen getroffen.

Zudem wurden zahlreiche Gespräche und Erhebungen mit betroffenen Personen, Verwaltungsstellen, Fachpersonen und nicht zuletzt mit dem Motionär selbst geführt. Ein Raster für die zukünftige Zusammenarbeit und Abstimmung mit den involvierten Departementen wurde vorbereitet. Als Experte konnte der an der juristischen Fakultät der Universität Basel lehrende Professor Dr. Markus Schefer gewonnen werden. Markus Schefer ist als Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht der führende Experte in der Schweiz für das Thema. Er ist insbesondere auch auf Bundesebene eingebunden, beispielsweise bei der Erarbeitung des Berichts des EBGB an den Bundesrat zur nationalen Behindertenpolitik.

Das EBGB zeigt sich aufgrund des Pioniercharakters des zu erarbeitenden Gesetzes sehr daran interessiert, einen finanziellen Beitrag an die Erstellung eines Leitfadens mit den wichtigsten Erkenntnissen für entsprechende Rahmen- bzw. Querschnittsgesetze zu leisten. Dieser soll parallel zur Erarbeitung des Rahmengesetzes für den Kanton Basel-Stadt unter der Leitung von Markus Schefer entstehen und den übrigen Kantonen als Hilfestellung bei der Entwicklung vergleichbarer gesetzlicher Grundlagen dienen. Ein entsprechender Antrag wird bis März 2017 durch die Universität Basel beim EBGB eingereicht. Auch das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) ist an diesen Arbeiten interessiert und wird entsprechend beteiligt.

In dieser Zusammenarbeit liegt erhebliches Synergiepotenziale für die Bearbeitung der vorliegenden Motion.

4. Weitere Arbeiten

Eine Klärung der verwaltungsinternen Koordination soll die zukünftigen Aufgaben und Zuständigkeiten definieren.

Gemeinsam mit Prof. Schefer soll der Leitfaden erarbeitet und in Basel-Stadt als Pilotkanton angewandt werden. Eine grösstmögliche Abstimmung mit dem betroffenen Personenkreis, den Interessenvertretern und den anderen Kantonen ist dabei vorgesehen. Gestützt auf diesen Leitfaden wird der Regierungsrat dem Grossen Rat bis zum 4. Februar 2019 einen Entwurf für ein Rahmengesetz für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung unterbreiten.

5. Antrag

Aufgrund dieses Zwischenberichts beantragen wir die Fristverlängerung zur Erfüllung der Motion Georg Mattmüller und Konsorten betreffend „kantonales Behindertengleichstellungsrecht“ bis zum 4. Februar 2019.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog
Vizepräsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin