



LIESTAL, 5. April 2011

DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

An

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
Direktion für Völkerrecht, Sektion Menschenrechte
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (ICRPD); Stellungnahme des Kantons Basel-Landschaft

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung. Zu einem Beitritt der Schweizer Eidgenossenschaft zum Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (ICRPD) nehmen wir wie folgt Stellung.

1. Ausgangslage und Auftrag

Im Dezember 2006 nahm die 61. UNO-Generalversammlung das UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (kurz: Übereinkommen) an. Bis zum 1. Dezember 2010 wurde die Konvention von 147 Staaten unterzeichnet und von 96 Staaten ratifiziert.

1.1 Übereinkommen und Fakultativprotokoll

Das Übereinkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Darin werden bereits normierte Menschenrechte für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderung konkretisiert. Den Möglichkeiten zur aktiven Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Gemäss dem erläuternden Bericht des Bundesrates verbietet das Übereinkommen die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen. So werden den betroffenen Menschen die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte garantiert. Dazu gehören das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben, gleiches Recht auf eine eigene Familie, das Recht auf Beschäftigung, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz, gleicher Zugang zu Bildung und das Recht auf Teilhabe am öffentlichen und kulturellen Leben sowie Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch.

Zusätzlich zum Übereinkommen besteht ein Fakultativprotokoll (kurz: Fakultativprotokoll). Es hat den Status eines separaten Staatsvertrages, zu welchem - unabhängig vom Beitritt zum Übereinkommen - beigetreten werden kann. Das Fakultativprotokoll sieht ein internationales Beschwerdeverfahren vor. Nimmt ein Staat das Fakultativprotokoll an, bekommen Personen oder Personengruppen das Recht, sich in Einzelfällen an den „Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ zu wenden. Der Ausschuss kann demnach so genannte „Kommunikationen“ von Einzelpersonen oder Personengruppen prüfen, wenn diese behaupten, Opfer einer Verletzung der in dem Übereinkommen dargelegten Rechte zu sein. Die Frage einer Ratifizierung des Fakultativprotokolls ist nicht Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens.

1.2 Vernehmlassung durch den Bundesrat

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA beauftragt ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Kantone werden, neben weiteren Adressaten, zu einer Stellungnahme eingeladen. Dabei soll der aufgrund des Übereinkommens erforderliche legislative und administrative Handlungsbedarf benannt und ein allfälliger Mehraufwand bezeichnet werden.

2. Stellungnahmen

2.1 Die Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat geht von einer grundsätzlichen Übereinstimmung der Schweizer Rechtsordnung mit dem Übereinkommen aus. Er schliesst aber Bereiche nicht aus, in denen noch ein Anpassungsbedarf in der Gesetzgebung besteht. Der Bundesrat unterstützt den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen. Dagegen beabsichtigt der Bundesrat, das Fakultativprotokoll nicht zu unterzeichnen.

2.2 Stellungnahme des Kantons Basel-Landschaft

Die Schweiz verpflichtet sich mit einem Beitritt zum Übereinkommen gegenüber der internationalen Gemeinschaft und den in der Schweiz lebenden Menschen. Das Übereinkommen ist überwiegend programmatischer Natur. Es ist, spezifisch für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, in seiner Forderung nach Verwirklichung nicht unmittelbar sondern progressiv umsetzbar. Dabei berücksichtigt es die vorhandenen Ressourcen. Die Frage nach der Justiziabilität der Verpflichtungen des Übereinkommens beantwortet der Bundesrat dahingehend, dass Unterlassungspflichten sowie die Leistungsinhalte der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte justiziabel sind.

Das Übereinkommen formuliert den Grundsatz der „vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft“ von Menschen mit Behinderung (Artikel 3 c). „Teilhabe“ und „Einbeziehung“ beziehen sich ausdrücklich auf den Gedanken der sozialen Inklusion, der sich wie ein roter Faden durch die gesamte Konvention zieht.

Die Leitsätze (Guiding Principles) des Übereinkommens wie Autonomie, Wahlfreiheit, Partizipation werden zu einer legitimierten Basis, an welcher sich die nationale Umsetzung des Übereinkommens orientieren aber auch messen lassen muss.

Wir stimmen der Bewertung des Bundesrates zu, dass bei einem Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen kein wesentlicher Anpassungsbedarf in der Rechtsordnung des Bundes aber auch des Kantons Basel-Landschaft besteht. Im Kanton Basel-Landschaft haben wir die Rechte von und die Leistungen für behinderte/n Erwachsene/n, Kinder/n und Jugendliche/n in der Kantonsverfassung und unter anderem im Bildungsgesetz und im Gesetz über die Sozial-, Jugend- und Behindertenhilfe bereits hinterlegt. Auch in kantonpolitischen Konzepten, wie etwa dem Konzept der Behindertenhilfe in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft oder dem Sonderpädagogischen Konzept für die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, ist die Inklusion zentraler Leitsatz.

Selbst wenn kein wesentlicher Anpassungsbedarf in der Rechtsordnung besteht, so muss im Blickfeld bleiben, dass auf der Ebene von Bund und Kantonen Entwicklungen in der konkreten Ausgestaltung, insbesondere in Bezug auf die Inklusion, in Gang sind. Die integrierte Sonderschulung kann als Beispiel aufgeführt werden. Unseres Erachtens unterstützt das Übereinkommen die nationalen und kantonalen Entwicklungen. Mit der international legitimierte Wertebasis besteht ein verbindlicher Bezugspunkt. Entwicklungsthemen wie die Bevorzugung von Inklusion und Integration gegenüber der Separation stellen sich nicht erst mit dem Beitritt zum Übereinkommen. Zusätzliche Ausführungsgesetze oder die Revision von bestehenden rechtlichen Grundlagen im Sinne der Guiding Principles können im Rahmen der bereits laufenden und kommenden Überprüfungen und Entwicklungsprozesse notwendig werden. Gleichzeitig erscheinen uns die Gestaltungsräume in Rechtsetzung und Umsetzung im Spannungsverhältnis von Integration und Separation, beispielsweise in Bezug auf die Verhältnismässigkeit von Leistungen und Angeboten, durch das Übereinkommen nicht eingeschränkt. So wird keine Pflicht zum Besuch der Regelschule vorgegeben, wenn dies dem Bedürfnis des behinderten Kindes nicht entspricht. Mit dem Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik und der geltenden Bildungsgesetzgebung erfüllt der Kanton Basel-Landschaft bereits jetzt die grundlegenden Vorgaben des Übereinkommens im Bereich der Bildung.

Aus dem schweizerischen Bildungsgesetz, dem Bildungsgesetz des Kantons Basel-Landschaft und der Verordnung über die Berufsbildung kann heute abgeleitet werden, dass jedes Kind, also auch das behinderte Kind, einen Anspruch auf eine den Fähigkeiten entsprechende Ausbildung auf Sekundarschulniveau II hat. Gestützt darauf können der Zugang zur beruflichen Grundbildung, eine Unterstützung während der Ausbildung und Qualifizierungsmöglichkeiten im Sinne der Nachholbildung genutzt werden. Die eidgenössische Invalidenversicherung sieht zudem Leistungen für die berufliche Bildung vor. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Grenzen der Inklusion dort bestehen, wo Ausbildungsabschlüsse aufgrund der Behinderung nicht erreicht werden können und dass das Bereitstellen von Lehrstellen staatlich nur bedingt steuerbar ist. Bei der Forderung nach Inklusion soll deshalb das Prinzip der Verhältnismässigkeit mitbedacht werden. Auch besteht ein Handlungsbedarf in der Verortung und Koordination der Tätigkeitsbereiche und ihrer Verwaltungsorganisationen, wie den kantonalen Ämtern für Berufsbildung, den kantonalen IV-Stellen, der Sonderschulung und der Behindertenhilfe. Wie wird der Anspruch Grundbildung gemäss Sekundarstufe II definiert? Welches Leistungsniveau wird dabei berücksichtigt, welches nicht? Wie werden die Verbindungen zum Bereich der sozialen Teilhabe (Arbeits- und Wohnintegration) definiert?

Zentrale Bedeutung gewinnen die Schnittstellen im System der Behindertenhilfe. Das System in seinen Teilen und Ebenen zu vernetzen und koordiniert zu entwickeln ist die Herausforderung dieser Dekade; beispielsweise in den Schnittstellen:

- Bund und Kantone: Sozialversicherungen, Datenerhebungen seitens des Bundes und den kantonalen Aufgaben in der Behindertenhilfe, Berufs- und Arbeitsintegration von Menschen mit Behinderung zwischen beruflicher Eingliederung der IV, der Berufsbildung und den kantonalen Aufgabenbereichen;
- Inter- und innerkantonal: Sonderschulung (Volksschule), Sekundarschulstufe II und der kantonalen Behindertenhilfe (Schulbildung, Berufsbildung, soziale Teilhabe an Arbeit).

Die Zusammenarbeit der Schnittstellenbeteiligten ist für die Entwicklung im Sinne des Übereinkommens zwingend und bedarf einer Koordination. Ein solches Vorgehen würde der im Artikel 33 des Übereinkommens geforderte Koordinationsmechanismus erfüllen. Hierbei entsteht ein überschaubarer Mehraufwand in Bezug auf die Formen der Zusammenarbeit und der Arbeitsorganisation, welchen wir aber nicht beziffern können.

Für die Schnittstelle Bund/Kantone könnte das Aufgabengebiet der eidgenössischen AHV/IV-Kommission für die übergeordneten Fragen zur Koordination von Bund und Kantonen und zur koordinierten Systementwicklung im Sinne der Guiding Principles des Übereinkommens erweitert werden. Die SODK wäre dabei der Partner auf der kantonalen Ebene.

Interkantonal könnten die SODK und die EDK mit ihren Instrumenten (IVSE, Konkordat Sonderpädagogik) die Entwicklungen innerhalb der Kantone begleiten und „zusammenführen“.

Keinen grundsätzlichen, aber einen sprachlichen und qualitativen Anpassungsbedarf sehen wir beim Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG). Das Bundesrahmengesetz für die Behindertenhilfe in den Kantonen müsste weniger ein Institutionengesetz, sondern vielmehr ein Leistungsgesetz für Menschen mit Behinderung sein.

Zusammenfassung der Stellungnahme

- Wir befürworten den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen.
- Wir sehen keinen wesentlichen Anpassungsbedarf bei der Rechtsordnung und damit verbunden erwarten wir keine wesentlichen Mehraufwendungen. Zusätzliche Ausführungsgesetze oder die Revision von bestehenden rechtlichen Grundlagen im Sinne der Guiding Principles können im Rahmen der bereits laufenden und kommenden Überprüfungen und Entwicklungsprozesse notwendig werden.
- Bei der Forderung nach Inklusion muss das Prinzip der Verhältnismässigkeit mitbedacht und gewährleistet werden.
- Die bereits eingeleiteten Entwicklungen für die Integration und Inklusion von Menschen mit Behinderungen sollen auf der Basis der Guiding Principles des Übereinkommens weitergeführt werden. Es bedarf dabei der Koordination der Schnittstellen, insbesondere zwischen den Ebenen Bund und Kantone. Dabei soll die Systementwicklung übergeordnet beobachtet und begleitet werden. Das Aufgabengebiet der eidgenössischen AHV/IV-Kommission könnte dazu erweitert werden.
- Es entsteht ein überschaubarer Mehraufwand in Bezug auf die Formen der Zusammenarbeit und der Arbeitsorganisation, welchen wir aber nicht beziffern können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Freundliche Grüße
Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:

Der Landschreiber: