

Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen

Grund- und menschenrechtliche Pflichten und Kompetenzen von Bund und Kantonen

Die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen ist durch Behindertenrechtskonvention und Bundesverfassung gewährleistet. Einem selbstbestimmten Leben stehen aber nach wie vor Hindernisse wie bspw. fehlende Unterstützungsdienste im Weg. Mit Motion 24.3003 wird auf Bundesebene die Revision einschlägiger Rechtsgrundlagen gefordert. Der Bundesrat verweist seinerseits auf offene Fragen zu den jeweiligen Kompetenzen. Der vorliegende Beitrag nimmt diese politische Debatte zum Anlass, um die Kompetenzverteilung im Bereich des autonomen Wohnens zu untersuchen. In einer völkerrechtskonformen Verfassungskonstruktion werden zunächst die grund- und menschenrechtlichen Pflichten zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens dargestellt. Im Anschluss vertieft der Beitrag die eng verflochtenen Kompetenzen von Bund und Kantonen gemäss Art. 112b und 112c Bundesverfassung mit der Schlussfolgerung, dass Bund und Kantone verpflichtet sind, autonome Wohnformen zu fördern und auf institutionelle Formen der Unterbringung soweit wie möglich zu verzichten. Dies erfordert entsprechende Anpassungsleistungen im jeweiligen Kompetenzbereich.

I. Einleitung	208
II. Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen – Grund- und menschenrechtliche Pflichten von Bund und Kantonen	208
III. Kompetenzaufteilung im Bereich Wohnen von Menschen mit Behinderungen	211
IV. Ausgestaltung der Leistungen auf Kantons- und Bundesebene im Bereich Wohnen von Menschen mit Behinderungen	215
V. Schlussfolgerungen	218

Zitiervorschlag:

VANESSA RÜEGGER, Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen – Grund- und menschenrechtliche Pflichten und Kompetenzen von Bund und Kantonen, *sui generis* 2024, S. 207

Vanessa Rüegger, Prof. Dr. iur., Ordentliche Professorin für öffentliches Recht an der Universität Genf (vanessa.ruegger@unige.ch). Für ihre wertvolle Mitarbeit an dieser Publikation danke ich herzlich RA Agata Agliati und Katharina Schöbi, wissenschaftliche Mitarbeitende an der Universität Genf. Der vorliegende Beitrag ist die überarbeitete und gekürzte Fassung des gleichnamigen Gutachtens im Auftrag von Inclusion Handicap. Die Recherchen wurden am 31. Mai 2024 abgeschlossen; spätere Entwicklungen konnten nicht berücksichtigt werden.

DOI: <https://doi.org/10.21257/sg.266>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

I. Einleitung

- 1 Der Nationalrat hat am 7. März 2024 die Motion 24.3003¹ ihrer Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-NR) mit grosser Mehrheit angenommen. Die Motion möchte die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen unterstützen. Dies soll durch eine Revision des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von «invaliden»² Personen (IFEG)³ sowie der weiteren damit verbundenen Bundesgesetze erfolgen. Eine Plafonierung der Gesamtkosten pro Person soll die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung sichern und insgesamt zu einem kostenneutralen Resultat führen.
- 2 Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-SR) wird sich der Motion ab Herbst 2024 annehmen. Der Bundesrat empfiehlt deren Abweisung.⁴ Er anerkennt in seiner Stellungnahme zur Motion die Wichtigkeit des selbstbestimmten Wohnens. Gleichzeitig verweist der Bundesrat auf Fragen im Bereich der Zuständigkeiten und Kompetenzen, die geklärt werden müssen.⁵ Demgegenüber vertreten die Motionäre die Position, wonach mit der Umsetzung keine Verschiebung der Kompetenzen stattfindet; es gehe einzig um die Verbesserung der Rahmenbedingungen innerhalb der bestehenden Kompetenzen.⁶
- 3 Der vorliegende Beitrag nimmt diese politische Debatte zum Anlass, um die strittige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Wohnen von Menschen mit Behinderung zu untersuchen. Hierzu wird in einer völkerrechtskonformen Auslegung zunächst das Recht auf Selbstbestimmung im Bereich Wohnen in der Bundesverfassung sowie in den völkerrechtlich bindenden Abkommen verortet (Rz. 4 ff.). Im Anschluss folgt eine Untersuchung der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im relevanten Sachbereich (Rz. 17 ff.).

1 Motion SGK-NR (24.3003) «Das IFEG modernisieren. Gleiche Wahlmöglichkeiten und entsprechende ambulante Unterstützung für Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen» vom 18. Januar 2024, vom Nationalrat am 7. März 2024 angenommen (nachfolgend Motion 24.3003).

2 Der Begriff «invalid», aus dem Lateinischen übersetzt «unwert» oder «kraftlos», wird sowohl im erwähnten Gesetz als auch von einem grossen Teil der schweizerischen Verwaltung und in der Rechtsdogmatik immer noch unkritisch verwendet. Wie von zahlreichen Verbänden betroffener Personen empfohlen, wird in der Folge auf seine Verwendung verzichtet, wo nicht die Verwendung der Gesetzesterminologie angezeigt ist.

3 Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006 (IFEG; SR 831.26).

4 Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Februar 2024 zu Motion 24.3003.

5 Zu deren Klärung wurde beim Bundesamt für Justiz ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Dieses lag der Autorin zum Zeitpunkt der Abgabe des vorliegenden Beitrags noch nicht vor.

6 Siehe Votum Christian Lohr, AB 2024 N 366.

Die Auslegung der Verfassungsgrundlagen wird mit einer Analyse der gegenwärtigen Ausgestaltung der Leistungen und Finanzflüsse im Bereich des autonomen Wohnens ergänzt (Rz. 36 ff.). Daraus wird deutlich, dass die Verantwortung von Bund und Kantonen im Bereich des selbstbestimmten Wohnens eng verschränkt ist (Rz. 37 ff.). Zahlreiche Kantone kommen ihren Verpflichtungen aus der Behindertenrechtskonvention (BRK)⁷ durch grundlegende Systemwechsel in der Finanzierung von Leistungen nach (Rz. 42 ff.); auf Bundesebene sind entsprechende Reformen aber teilweise noch ausstehend (Rz. 45).

II. Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen – Grund- und menschenrechtliche Pflichten von Bund und Kantonen

Das Kernanliegen der Motion ist die Förderung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich des Wohnens. Die Motion greift damit das in der Behindertenrechtskonvention gewährleistete Recht von Menschen mit Behinderungen auf, selbstbestimmt in der Gemeinschaft zu leben (Art. 19 BRK) (Rz. 5 f.). Dieses Recht ist auch in weiteren internationalen Abkommen (Rz. 10 ff.) und in der Schweizer Bundesverfassung (Rz. 13 ff.) verankert. In den nachfolgenden Abschnitten sind die daraus folgenden Rechte und Pflichten zusammenfassend dargelegt.

1. Recht auf unabhängige Lebensführung und Inklusion (Art. 19 BRK)

a) Hintergrund und Zweck der Bestimmung

Die Schweiz hat mit Ratifikation der BRK das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen anerkannt, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben (Art. 19 BRK). Die Bestimmung bedeutet einen Paradigmenwechsel im gesellschaftlichen Umgang mit Behinderungen. Gemäss Art. 1 wird Behinderung als Resultat des Zusammenspiels einer individuellen Beeinträchtigung einerseits und einer behindernden Umwelt andererseits verstanden. Menschen mit Behinderung werden als Personen mit denselben Rechten, Pflichten und Möglichkeiten wie Menschen ohne Behinderung angesprochen, die lediglich spezifische Unterstützung zu deren Wahrnehmung benötigen.⁸ Zurückgewiesen

7 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (BRK; SR 0.109).

8 Siehe auch die entsprechende Verortung der relevanten Konzepte in Schriften der sog. Disability Studies, einfürend etwa GISELA ERDIN, Leben mit oder ohne Organisation? Forschungsergebnisse zur organisierten Betreuung von Menschen mit Unterstützungsbedarf,

werden damit in der Vergangenheit vorherrschende Perspektiven, wonach Menschen mit Behinderungen kaum zu selbstständiger Lebensgestaltung innerhalb der Gesellschaft fähig und hilfsbedürftig seien. Auch historisch bedingt negative gesellschaftliche Einstellungen gegenüber Behinderungen führten zu Einschränkungen der unabhängigen Lebensgestaltung für Menschen mit Behinderungen. Diese Einstellungen können sich in Form von Vorurteilen, Stereotypen und Missverständnissen über die Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen («ableism») manifestieren.⁹ Unter anderem diese Vorstellungen haben dazu geführt, dass in der heutigen Gesellschaft die für ein selbstbestimmtes Leben notwendigen Unterstützungsleistungen immer noch in unzureichender Weise verfügbar sind.

- 6 Ein unabhängiges Leben wird Menschen mit Behinderungen gerade auch dadurch erschwert, dass die öffentliche Infrastruktur und der Zugang zu Dienstleistungen und Wohnräumen nicht universell gestaltet sind.¹⁰ Sowohl Art. 9 als auch Art. 19 BRK adressieren diese zahlreichen weiteren Hindernisse. In ihrer Kombination haben diese verschiedenen Faktoren zu Vernachlässigung, Abhängigkeit von der Familie, Institutionalisierung, Isolation und Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen geführt.¹¹ Art. 19 BRK bezweckt, die für ein selbstbestimmtes Leben notwendigen Bedingungen zu schaffen.

b) Schutzbereich

- 7 Art. 19 BRK ist einer der weitreichendsten Artikel des Übereinkommens. Das gewährleistete Recht hat den Anspruch, intersektionaler Diskriminierungserfahrung entgegenzutreten und berührt alle Bereiche des menschlichen Lebens. Es umfasst alle Freiheiten und Unterstützungsleistungen, die notwendig sind, um Entscheidungen über das eigene Leben zu treffen und vollständig an der Gesellschaft auf gleicher Basis mit anderen teilzunehmen.

Münster 2015, S. 111 ff. Zur Geschichte des Aufbruchs im deutschsprachigen Raum siehe weiter: VOLKER SCHÖNWIESE, *Geschichte und Strategie der Selbstbestimmt Leben Bewegung*, Stimme, Zeitschrift der Initiative Minderheiten 2020, S. 23.

9 BRK-Ausschuss, General Comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community (UN Doc. CRPD/C/GC/5) vom 27. Oktober 2017, Ziff. 1 (zit. BRK-Ausschuss, GC Nr. 5). Art. 19 BRK ist in der Schweizer Literatur und Rechtsprechung bis anhin wenig thematisiert, weiterführend BARBARA VON RÜTTE, in: Naguib/Pärli/Landolt (Hrsg.), UNO-Behindertenkonvention, Bern 2023, Art. 19 BRK, etwa zum Schutzzweck N 1 ff. (zit. Komm. BRK-VON RÜTTE); aus internationaler Perspektive JÁNOS FIALA-BUTORA / ARIE RIMMERMANN / AYELET GUR, in: Bantekas/Stein/Anastasiou (Hrsg.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford 2018, Art. 19 (zit. CRPD Commentary-FIALA-BUTORA/RIMMERMANN/GUR).

10 Thematisiert in der Ausstellung «Design für alle? Vielfalt als Norm» im Museum für Gestaltung, Zürich 2024; siehe auch EVELYN STEINER / SARA ZELLER (Hrsg.), *Design für alle?: Inklusive Gestaltung heute*, Leipzig et al. 2024.

11 BRK-Ausschuss, GC Nr. 5 (Fn. 9), Ziff. 1.

Dazu gehört insbesondere das Recht, Entscheidungen über das eigene Leben zu treffen, einschliesslich wo und wie zu leben, zu arbeiten und soziale Kontakte zu pflegen, in die Gesellschaft inkludiert zu sein und selbstgewählte Beziehungen und soziale Kontakte und Aktivitäten zu haben, Zugang zu angemessenen Unterstützungsleistungen wie persönlicher Assistenz, Gesundheitsversorgung, Rehabilitation und Hilfstechnologien zu haben und diese Rechte mittels Zugang zu Rechtsschutzmassnahmen geltend machen zu können.¹² Letztlich bedeutet das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben für Menschen mit Behinderungen, die notwendige Unterstützung, Ressourcen und Möglichkeiten zu haben, um eigenverantwortlich zu leben und auf eine Weise zur Gesellschaft beizutragen, die mit den persönlichen Zielen und Fähigkeiten übereinstimmt.

c) Staatliche Pflichten

Die Vertragsstaaten der BRK sind verpflichtet, die volle 8 Verwirklichung der Rechte für alle Menschen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern (Art. 4 Abs. 1 BRK). Zur Gewährleistung des Rechts auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft nach Art. 19 BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, wirksame und geeignete Massnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts zu erleichtern. Dazu gehört sowohl die Beseitigung von gesetzlichen Hindernissen als auch die Schaffung von Rechtsgrundlagen, damit Menschen mit Behinderungen tatsächlich in den Genuss ihres Rechts auf unabhängige Lebensführung kommen. Weiter sind Staaten unter anderem verpflichtet, Politiken und Strategien zu entwickeln, um das selbstbestimmte Leben zu fördern und zu schützen, Barrieren im Zugang zu Wohnraum abzuschaffen, Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu gewährleisten und Unterstützungsdienste, einschliesslich persönlicher Assistenz, verfügbar und zugänglich zu machen.¹³

Bund und Kantone sind folglich verpflichtet, unter anderem 9 mittels Anpassung der Rechtsgrundlagen ein System zu etablieren, das die Wahl der Wohnform und des Wohnorts gewährleistet und das autonome Wohnen von Menschen mit Behinderungen ermöglicht. Diese Pflicht spiegelt sich auch in Art. 8 Abs. 4 BV¹⁴, wonach die Rechtsordnung Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Behinderten vorsehen muss (siehe Rz. 13 ff.).

12 BRK-Ausschuss, GC Nr. 5 (Fn. 9), Ziff. 2 und 6 f.; Komm. BRK-VON RÜTTE, Art. 19 N 16 ff.

13 BRK-Ausschuss, GC Nr. 5 (Fn. 9), Ziff. 39 ff.; Komm. BRK-VON RÜTTE, Art. 19 N 49 ff.

14 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

2. Weitere staatsvertragliche Verpflichtungen der Schweiz

- 10 Neben der BRK gewährleisten auch weitere für die Schweiz verbindliche Übereinkommen gewisse Aspekte der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich des Wohnens. Art. 19 BRK ist sowohl in den zivilen und politischen Rechten als auch in den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten verankert, insbesondere im Recht auf Bewegungsfreiheit und freie Wahl des Wohnsitzes (Art. 12 UN-Pakt II¹⁵) und dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschliesslich angemessener Kleidung, Nahrung und Wohnung (Art. 11 UN-Pakt I¹⁶).¹⁷
- 11 Art. 9 (1) KRK¹⁸ verlangt von den Vertragsstaaten, dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird. Art. 23 (1) KRK gewährleistet, dass alle Kinder mit Behinderungen ein Leben unter Bedingungen führen sollen, die ihre Selbstständigkeit gewährleisten und ihre aktive Teilnahme an der Gemeinschaft fördern. Diese Bestimmung richtet sich auch gegen die hohe Anzahl von Kindern mit Behinderungen, die mangels anderer Optionen in Institutionen untergebracht sind und verpflichtet die Vertragsstaaten zur Deinstitutionalisierung.¹⁹
- 12 Der EGMR hat in mehreren Urteilen verschiedene Aspekte der selbstbestimmten Lebensführung von Menschen mit Behinderungen unter Anwendung der EMRK²⁰ geschützt.²¹ Im Fall *Stanev gegen Bulgarien*²² hat die Grosse Kammer des EGMR beispielsweise die Unterbringung einer Person mit einer psychischen Behinderung in einer Anstalt gegen ihren Willen als Freiheitsentzug i.S.v. Art. 5 EMRK beurteilt. Der EGMR hat in einer Reihe weiterer Urteile festgehalten, dass der Schutz des Privatlebens nach Art. 8 EMRK auch das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Beziehungen mit anderen Menschen und Integration in die Gesellschaft umfasst, ebenso wie die autonome Lebensgestaltung.²³

15 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt II; SR 0.103.2).

16 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (UN-Pakt I; SR 0.103.1).

17 BRK-Ausschuss, GC Nr. 5 (Fn. 9), Ziff. 9.

18 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (Kinderrechtskonvention, KRK; SR 0.107).

19 BRK-Ausschuss, GC Nr. 5 (Fn. 9), Ziff. 11 f.; Komm. BRK-VON RÜTTE, Art. 19 N 5.

20 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101).

21 Für eine Zusammenfassung der Rechtsprechung siehe CRPD Commentary-FIALA-BUTORA/RIMMERMANN/GUR, Art. 19 N 3.2 m.w.H.; weiterführend auch BRANKO LUBARDA, *The Rights of Persons with Disabilities in the Case-law of the European Court of Human Rights*, *Europe of Rights & Liberties* 2021(1)3, S. 6 ff.

22 Urteil des EGMR [GK] 36760/06 vom 17. Januar 2012 (*Stanev gegen Bulgarien*), Ziff. 182 ff.

23 Zusammenfassend Urteil des EGMR 40477/13 vom 25. Juni 2019 (*Glaisen gegen die Schweiz*), Ziff. 37 ff.

3. Schutz der selbstbestimmten Lebensführung in der Bundesverfassung

Die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen ist auch in der Schweizerischen Bundesverfassung verankert, namentlich im Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), der freien Wahl des Wohnorts (Art. 24 BV), dem Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV), dem Recht auf Ehe und Familie (Art. 14 BV), der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV).²⁴

Die Bundesverfassung verbietet mit Art. 8 Abs. 2 BV die Diskriminierung von Menschen aufgrund einer Behinderung. Dazu gehört auch der diskriminierungsfreie Zugang zu Unterstützungsleistungen und gemeindenahen Dienstleistungen und Einrichtungen, eingeschlossen im Bereich des autonomen Wohnens.²⁵ Mit Art. 8 Abs. 4 BV besteht ein ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Auftrag, gesetzliche Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu schaffen. Diese Bestimmung verpflichtet sowohl den Bund als auch die Kantone. Der Bund hat mit dem Behindertengleichstellungsgesetz²⁶ erste Rechtsgrundlagen geschaffen. Das Gesetz adressiert dabei auch den gleichberechtigten und barrierefreien Zugang zu Bauten und Anlagen, darin eingeschlossen Wohnbauten.²⁷

Auch die Sozialziele nach Art. 41 BV verpflichten Bund und Kantone, im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel verschiedene Aspekte des autonomen Wohnens zu verwirklichen, darunter die notwendige Pflege (lit. b), der Schutz und die Förderung eines Lebens in familiärer Gemeinschaft (lit. c), der Zugang zu einer angemessenen Wohnung zu

24 Komm. BRK-VON RÜTTE, Art. 19 N 58; PHILIPP EGLI / MARTINA FILIPPO, *Betreutes und begleitetes Wohnen für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen*, Bundesrechtliche Hürden für zeitgemässe Versorgungsstrukturen, Rechtsgutachten im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) vom 17. Dezember 2021, S. 7 Ziff. 28 (zit. EGLI/FILIPPO, Gutachten SODK). Zur Möglichkeit eines verfassungsmässigen Leistungsanspruchs, wenn die Vorenthaltung einer Dienstleistung im Bereich des Wohnens zu einer faktischen Grundrechtsverletzung führt, siehe HARDY LANDOLT, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), *St. Galler Kommentar Die schweizerische Bundesverfassung*, 4. Aufl., Zürich et al. 2023, Art. 112b N 29 ff. (zit. SGK BV-BEARBEITER:IN), mit Verweis auf u.a. BGE 134 I 105 (Anspruch auf behindertengerechte Wohnungsanpassung).

25 Komm. BRK-VON RÜTTE, Art. 19 N 58.

26 Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3).

27 Mit einer Revision des BehiG will der Bund weitere Verbesserungen in den Bereichen Arbeit und Dienstleistungen erwirken sowie die Gebärdensprache anerkennen und fördern, siehe Eidgenössisches Departement des Innern (EDI), *Teilrevision des Bundesgesetzes über die Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen (BehiG)*, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 8. Dezember 2023, S. 4 f. und 6 f.

tragbaren Bedingungen (lit. e) und die Förderung der Selbstständigkeit und Integration von Kindern und Jugendlichen (lit. g).²⁸ Die Sozialziele begründen weder Individualrechte noch eigenständige Kompetenzen, sind aber durch die Behörden bei allen Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich und auch bei der Rechtsauslegung zu berücksichtigen.²⁹

4. Zwischenfazit

- 16 Bund und Kantone sind basierend auf der von der Schweiz ratifizierten BRK, weiterer internationaler Verträge, der Grundrechte und der Sozialziele der Bundesverfassung zur Förderung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen verpflichtet. Die Umsetzung des Rechts erfolgt mittels gesetzgeberischer Massnahmen, politischer Strategien, der Förderung der Barrierefreiheit und bezahlbarem Wohnraum, der Finanzierung von Unterstützungsdiensten sowie durch Bildungs- und Aufklärungsprogramme. Wie die Ergebnisse der nachfolgenden Abschnitte aufzeigen, sind dafür sowohl der Bund als auch die Kantone zuständig.

III. Kompetenzaufteilung im Bereich Wohnen von Menschen mit Behinderungen

- 17 Im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) erfolgte 2008 eine teilweise Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zur Stärkung der Rollen von Bund und Kantonen und des Föderalismus. Gegenstand der Verfassungsänderung war auch der Bereich der sozialen Sicherheit. Der bisherige Art. 112 Abs. 6 BV (Eingliederung Invaliden und Unterstützung von Betagten, Hinterlassenen und «Invaliden») wurde aufgehoben und durch Art. 112b (Eingliederung «Invaliden») und Art. 112c BV (Betagten- und Behindertenhilfe) ersetzt.³⁰ Die Tragweite dieser beiden Bestimmungen ist Gegenstand der nachfolgenden Abschnitte.

1. Kompetenzaufteilung gemäss Art. 112b BV

- 18 Mit Art. 112b BV sollte hinsichtlich der individuellen Leistungen der IV und der AHV eine vollständige Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Kantonen erfolgen. Geld- und Sachleistungen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderungen wurden damit ausschliesslich Sache des Bundes (Art. 112 Abs. 2 lit. abis, Art. 112 Abs. 3

28 Siehe u.a. SGK BV-LANDOLT, Art. 112c N 5 und 36.

29 SGK BV-EGLI/SCHWEIZER, Art. 41 N 20 ff.

30 Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001 (BB120012229), S. 2301 und 2413.

lit. b und Art. 112b Abs. 1 BV).³¹ Gleichzeitig wurden die vor der Reform vom Bund geleisteten kollektiven Beiträge an Anstalten und Werkstätten aufgehoben und neu die Kantone verpflichtet, die Eingliederung von behinderten Personen, insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und Arbeiten dienen, zu fördern (Art. 112b Abs. 2 BV).³²

a) Sachlicher Geltungsbereich: Förderung der Eingliederung i.S.v. Art. 112b BV

Sachlich regelt Art. 112b BV die «Förderung der Eingliederung Invaliden» durch den Bund und die Kantone. Als materielles Eingliederungsziel sollen Menschen mit Behinderungen gemäss Botschaft unabhängig von ihrem Wohnort in den Lebensbereichen Wohnen, Bildung, Arbeit und Beschäftigung sowie soziale Kontakte und Freizeit unter Wahrung des Grundsatzes der Integration und der Selbstbestimmung eine ihnen angemessene und wirtschaftlich vertretbare Förderung und Betreuung erhalten.³³

Art. 112b BV und Art. 112c BV sind im Kontext der schweizerischen Sozialverfassung als Konkretisierung der Sozialziele zu verstehen. Die Förderung der Eingliederung dient gerade auch der Förderung der Selbstverantwortung.³⁴ Gemäss GÄCHTER/FILIPPO sowie LANDOLT und DUPONT ist «Eingliederung» im Sinne von Art. 112b BV deshalb nicht auf das Leistungsspektrum der Invalidenversicherung beschränkt, sondern umfasst die berufliche, medizinische und soziale Eingliederung.³⁵ Die weite Auslegung des Begriffs «Eingliederung» wird auch durch eine grundrechts- und völkerrechtskonforme Verfassungsauslegung unter Einbezug der Grundrechte der Bundesverfassung und Art. 19 BRK gestützt (dazu vorne Rz. 4 ff.). Folglich umfasst der Begriff der Eingliederung in Art. 112b BV auch die gesellschaftliche Eingliederung und damit auch das selbstbestimmte Wohnen.

31 THOMAS GÄCHTER / MARTINA FILIPPO, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 112b N 4 (zit. BSK BV-BEARBEITER:IN).

32 Botschaft NFAI (Fn. 30), S. 2442 und 2473.

33 Botschaft NFAI (Fn. 30), S. 2440 f. Auch der französische Wortlaut von Art. 112b BV unterstützt die weite Auslegung des Begriffs. Mit dem Wort «Inclusion» hat der Verfassungsgeber einen umfassenderen Begriff gewählt als im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IVG; SR 831.20) («réadaptation»). Diese begriffliche Nuance zeugt davon, dass die bundesstaatlichen und kantonalen Bemühungen zur Eingliederung nach Art. 112b BV weiter reichen als nur die Rehabilitationsmassnahmen der IV, ANNE-SYLVE DUPONT, in: Martenet/Dubey (Hrsg.), Commentaire Romand Constitution fédérale, Basel 2021, Art. 112b N 13 (zit. CR Cst.-BEARBEITER:IN).

34 BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 6; CR Cst.-DUPONT, Art. 112b N 7.

35 BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 10; SGK BV-LANDOLT, Art. 112b N 11; CR Cst.-DUPONT, Art. 112b N 12 f. Dies entspricht nicht zuletzt auch dem Zweck der individuellen Leistungen gemäss IVG, zu einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung beizutragen (Art. 1a lit. a ff. IVG). Auch das Bundesgericht betont diesbezüglich, dass die mit der IV primär angesprochene berufliche Integration auch der sozialen Integration dient, BGE 139 V 547 E. 9.3.

b) Persönlicher Geltungsbereich: «Invalide» i.S.v. Art. 112b BV

21 Art. 112b BV regelt die «Förderung der Eingliederung Invaliden» durch den Bund und die Kantone. Gemäss der Botschaft sind mit dem Begriff der «Invaliden» in Art. 112b BV erwerbsunfähige Personen im Sinne der Invalidenversicherung gemeint.³⁶ Die damalige Begriffsdefinition in der Botschaft wird in der Lehre als zu eng kritisiert. Nach Biaggini sind zusätzlich zu den dauerhaft Erwerbsunfähigen i.S.v. Art. 7 f. ATSG wohl auch weitere von der IV-Gesetzgebung erfasste Personen gemeint, jedoch nicht alle Menschen mit Behinderung.³⁷ Ein noch weiteres Begriffsverständnis vertreten GÄCHTER/FILIPPO sowie LANDOLT und DUPONT. Dem persönlichen Anwendungsbereich der Verfassungsbestimmung müsse ein offener, nicht leistungsspezifischer Invaliditätsbegriff zu Grunde gelegt werden, der einen weiteren Kreis von gesundheitlich beeinträchtigten Personen erfasst, deren Erwerbsfähigkeit oder deren Fähigkeit, «sich in einem nicht-erwerblichen Aufgabenbereich zu betätigen», beeinträchtigt oder bedroht ist.³⁸ Ein weites Begriffsverständnis wird auch durch die völkerrechtskonforme Auslegung der Bestimmung gestützt. Demnach soll die Eingliederung nicht nur erwerbsunfähige Personen erfassen, sondern dem Abbau aller Hindernisse dienen, die ein selbstbestimmtes Leben erschweren.

22 Da «Invalide» i.S. Sozialversicherungsrechts unbestritten auch als behinderte Personen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV qualifizieren, bildet Art. 112b BV auch in einer engen Auslegung (wie in der damaligen Botschaft vertreten) mindestens für diese Personen eine Kompetenzgrundlage des Bundes zur Konkretisierung der verfassungs- und völkerrechtlichen Pflichten im Bereich selbstbestimmten Wohnens. Folgt man einer umfassenderen Auslegung des verfassungsrechtlichen Begriffs der «Invaliden» (wie von einem Teil der Lehre vertreten), erfassen die Bundeskompetenzen nach Art. 112b BV einen noch umfangreicheren Kreis von Personen mit Behinderungen. Unbestritten ist damit, dass der Bund auf jeden Fall für mindestens einen Teil von Menschen mit Behinderungen –

36 Botschaft NFAI (Fn. 30), S. 2439; Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005 (BBl 2005 6029), S. 6205. Nach Art. 8 Abs. 1 ATSG (Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 [ATSG; SR 830.1]) ist Invalidität die voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit. Die Invalidität kann nach Art. 4 Abs. 1 IVG Folge von Geburtsgebrechen, Krankheit oder Unfall sein.

37 GIOVANNI BIAGGINI, Orell Füssli Kommentar Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 112b N 3 (zit. OFK BV-BIAGGINI).

38 BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 9; SGK BV-LANDOLT, Art. 112b N 10; CR Cst.-DUPONT, Art. 112b N 11.

nämlich alle, die auch als «Invalide» gemäss IVG qualifizieren – über eine Kompetenzgrundlage verfügt.³⁹

c) Zuständigkeiten

Die Bestimmung schafft eine parallele Förderkompetenz von Bund und Kantonen im Bereich der Eingliederung von Menschen mit Behinderung. Die Kompetenz des Bundes ist dabei auf individuelle Leistungen (Geld- und Sachleistungen) ausgerichtet (Abs. 1), während die Förderung der Kantone breit angelegt ist und auch kollektive Leistungen «insbesondere» im Bereich Eingliederung durch Beiträge an Institutionen für Wohnen und Arbeiten umfasst (Abs. 2).⁴⁰ Ergänzend dazu erhält der Bund eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zur einheitlichen Regelung der Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung behinderter Personen (Abs. 3).

aa) Förderpflicht des Bundes (Abs. 1)

Die Verfassungsbestimmung verpflichtet den Bund, die Eingliederung durch Ausrichtung von Geld- und Sachleistungen zu fördern (Art. 112b 1. Satz BV). Die Förderung durch den Bund ist damit auf individuelle Leistungen beschränkt.⁴¹ Der offene Wortlaut der Bestimmung lässt es dem Bund grundsätzlich frei, mit welchen Mitteln er die Geld- und Sachleistungen ausrichtet. Die Bestimmung hält lediglich fest, dass er Mittel der Invalidenversicherung verwenden kann (Art. 112b 2. Satz BV). Der Bund kann dazu aber auch allgemeine Bundesmittel einsetzen.⁴² Gegenwärtig verwendet der Bund ausschliesslich Mittel aus der Invalidenversicherung.⁴³

bb) Förderpflicht der Kantone (Abs. 2)

Die Kantone erhalten durch Art. 112b Abs. 2 BV einen verbindlichen Förderauftrag zur Eingliederung von Menschen mit Behinderung. Sinngemäss ergibt sich dieser Förderauftrag auch aus Art. 8 Abs. 4 BV und der BRK.⁴⁴ Der verfassungsrechtliche Auftrag ist weit formuliert, so dass den Kantonen die Wahl der Mittel freisteht; sie können damit zweifellos auch Massnahmen zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens erlassen. Einzig im Bereich des Wohnens und Arbeitens von behinderten Personen sind die Kantone aufgrund der Konkretisierung in Abs. 2 zu kollektiven Beiträgen an den Bau und den Betrieb von Institutionen verpflichtet, wobei die Tragweite der Aufgabe aufgrund der Pflicht zur Desinstitutionalisierung nach Art. 19 BRK stark zu relativieren ist.⁴⁵

39 CR Cst.-DUPONT, Art. 112b N 7.

40 OFK BV-BIAGGINI, Art. 112b N 5.

41 Botschaft NFAI (Fn. 30), S. 2471; OFK BV-BIAGGINI, Art. 112b N 2.

42 BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 11; SGK BV-LANDOLT, Art. 112b N 18; CR Cst.-DUPONT, Art. 112b N 15.

43 Gl. M. BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 11.

44 BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 13.

45 SGK BV-LANDOLT, Art. 112b N 24; CR Cst.-DUPONT, Art. 112b N 17.

cc) Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes (Abs. 3)

26 Der Bund erhält mit Art. 112b Abs. 3 BV die weit ausgestaltete Grundsatzgesetzgebungskompetenz⁴⁶ zur Regelung der Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung «Invaliden». Mit dem Einschluss der Kompetenz, auch konkrete Kriterien der Eingliederung festzulegen, sollte sichergestellt werden, dass schweizweit ein gewisser Schutzstandard eingehalten wird und das Angebot in angemessener Weise den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung entspricht.⁴⁷ Neben punktuellen Änderungen in den sozialversicherungsrechtlichen Erlassen verabschiedete der Bund gestützt auf den neuen Art. 112b Abs. 3 BV bis anhin ein Rahmengesetz «über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen» (IFEG). Das IFEG regelt die Eingliederung von behinderten Personen mittels Institutionen und soll den Zugang zu einer Institution zur Förderung der Eingliederung sicherstellen (Art. 1 IFEG).⁴⁸

27 Da der Begriff der «Eingliederung» nach Art. 112b BV im weiten Sinn zu verstehen ist (Rz. 19 ff.), hat der Bund mit dem Erlass des IFEG nur einen Teil seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz ausgeschöpft.⁴⁹ Der Bund ist gestützt auf Art. 112b Abs. 3 BV kompetent, für weitere soziale Bereiche der Eingliederung Ziele, Grundsätze und Kriterien festzulegen, darin eingeschlossen der Bereich des selbstbestimmten Wohnens. In Verbindung mit Art. 19 BRK (siehe Rz. 5 ff.) sowie den einschlägigen Grundrechten (insbes. Art. 10 Abs. 2, Art. 8 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 4 BV) und den Sozialzielen (siehe Rz. 13 ff.) ist sogar von einer entsprechenden Pflicht des Bundes auszugehen, die Eingliederung im Bereich des autonomen Wohnens mit entsprechenden Rechtsgrundlagen zu fördern.

2. Kompetenzaufteilung gemäss Art. 112c BV

28 Im Bereich der Betagten- und Behindertenhilfe kam es mit dem NFA zu einer Teilentflechtung (Art. 112c BV).⁵⁰ Die Kantone wurden verpflichtet, für die Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zu Hause zu sorgen (Abs. 1). Die Kompetenz des Bundes wurde auf die Unterstützung gesamtschweizerischer Bestrebungen zu Gunsten Betagter und Behinderter beschränkt (Abs. 2).

46 In der Botschaft NFA I (Fn. 30), S. 2471, ist von einer «Kompetenz für eine Rahmengesetzgebung» die Rede. Dies dürfte in der zeitgenössischen Dogmatik der Grundsatzgesetzgebungskompetenz entsprechen, vgl. OFK BV-BIAGGINI, Art. 112b N 6.

47 Botschaft NFA I (Fn. 30), S. 2441 und 2443.

48 Botschaft NFA II (Fn. 36), S. 6204 und 6206.

49 Sinn gemäss auch BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 15.

50 Botschaft NFA I (Fn. 30), S. 2473; BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 4.

a) Sachlicher Geltungsbereich: Hilfe und Pflege zu Hause i.S.v. Art. 112c BV

Gegenstand der Hilfe und Pflege zu Hause bilden insbesondere Leistungen der Krankenpflege, der Hauspflege, Haushaltshilfen, Mahlzeitendienste, aber auch die teilweise Unterbringung in institutionellen Strukturen, wie etwa Tagesheime.⁵¹ Bei der Auslegung des sachlichen Geltungsbereichs ist zu beachten, dass die Übergänge zwischen den Wohnformen fließend geworden sind.⁵² Das zeigt sich auch an der Ausgestaltung der Leistungen, an denen sowohl für das institutionelle als auch das autonome Wohnen der Bund und die Kantone beteiligt sind (siehe Rz. 37 ff.). Anders als die Unterteilung in Art. 112b und Art. 112c Abs. 1 BV suggeriert, ist der sachliche Geltungsbereich der beiden Bestimmungen somit eng verschränkt.

b) Persönlicher Geltungsbereich: Behinderte i.S.v. Art. 112c BV

Die Botschaft zu Art. 112c BV definiert den Begriff der Behinderten weiter als denjenigen der «Invaliden» nach Art. 112b BV. Es sollen auch Personen erfasst werden, die noch nicht oder nicht mehr im erwerbsfähigen Alter sind oder deren Behinderung keine Auswirkungen auf ihre Erwerbsfähigkeit im Sinne der IV hat.⁵³

Der Begriff der Behinderten i.S.v. Art. 112c BV ist in Übereinstimmung mit Art. 8 Abs. 2 BV⁵⁴ und Art. 1 Abs. 2 BRK⁵⁵ auszulegen. Von dieser Begriffsdefinition ausgehend wird deutlich, dass die in der Botschaft dargelegte Abgrenzung der Begriffe «Invaliden» (Art. 112b BV) und «Behinderte» (Art. 112c BV) nicht trennscharf erfolgen kann. Der persönliche Geltungsbereich von Art. 112b BV überschneidet sich mindestens teilweise mit demjenigen von

51 BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112c N 9; OFK BV-BIAGGINI, Art. 112c N 2; CR Cst.-DUPONT, Art. 112c N 10 f.

52 Ein vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in Auftrag gegebener Bericht zeigt auf, dass die zur Zeit der Verfassungsänderungen im Rahmen des NFAs verwendete Abgrenzung zwischen Wohnen in Institutionen (Art. 112b Abs. 2 BV) und Wohnen zu Hause (Art. 112c Abs. 1 BV) im heutigen Kontext oftmals nicht mehr zutreffend ist, TOBIAS FRITSCHI et al., Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen vom 11. November 2019, S. III f. (zit. Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen).

53 Botschaft NFA I (Fn. 30), S. 2471; gl. M. OFK BV-BIAGGINI, Art. 112c N 3.

54 Als behinderte Personen gemäss Art. 8 Abs. 2 BV sind Menschen zu qualifizieren, die in ihren körperlichen, geistigen oder psychischen Fähigkeiten auf Dauer beeinträchtigt sind und für welche die Beeinträchtigung je nach ihrer Form schwerwiegende Auswirkungen auf elementare Aspekte der Lebensführung hat, Urteil des Bundesgerichts 1D_6/2018 vom 3. Mai 2019 E. 6.4; SGK BV-SCHWEIZER/FANKHAUSER, Art. 8 N 121; SGK BV-LANDOLT, Art. 112c N 15.

55 Menschen mit Behinderung sind nach Art. 1 Abs. 2 BRK jene, die «langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können». Im Detail zur Begriffsdefinition MARKUS SCHEFER / CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 9 ff.

Art. 112c BV.⁵⁶ In einer verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung von Art. 112b und 112c BV ist sogar von einer weitreichenden Überschneidung auszugehen (siehe auch Rz. 21 f.).

c) Zuständigkeiten gemäss Art. 112c Abs. 1 BV

aa) Aufgaben der Kantone nach Art. 112c Abs. 1 BV

32 Nach Art. 112c Abs. 1 BV sorgen die Kantone für die Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zu Hause. Dies ist als verbindlicher Leistungsauftrag (Handlungsverpflichtung) an die Kantone formuliert.⁵⁷ Die Organisation der Hilfe und Pflege obliegt damit den Kantonen. Aufgrund der Ausgestaltung der Sozialversicherungsleistungen ist bei der Finanzierung der Hilfe und Pflege zu Hause hingegen von einer subsidiären Finanzierungszuständigkeit der Kantone auszugehen.⁵⁸ Dies bestätigen auch kantonale Bestimmungen zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens (siehe z.B. Art. 2 Abs. 1 lit. e BLG/BE⁵⁹; § 4 Abs. 2 SLBG/ZH⁶⁰) (siehe Rz. 37 ff.).⁶¹ Die Wahl der Mittel im Bereich der subsidiären Finanzierungszuständigkeit steht den Kantonen frei; sie können diese Leistungen entweder selbst erbringen, Dritte mittels kollektiver Beiträge beauftragen oder den Betroffenen die notwendigen finanziellen Mittel in Form von individuellen Leistungen zur Verfügung stellen.⁶²

bb) Hilfe und Pflege zu Hause als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen

33 Obwohl die Aufgaben des Bundes im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause in Art. 112c Abs. 1 BV nicht ausdrücklich erwähnt sind, sind die meisten individuellen Leistungen an die Hilfe und Pflege für Behinderte zu Hause bundesrechtlich geregelt. Sie werden insbesondere von der Invaliden-, Kranken-, Unfall- oder Militärversicherung geleistet (siehe auch Rz. 37 ff.).⁶³ Aufgrund des Nebeneinanders der individuellen Sozialversicherungsleistungen und kantonalen Versorgungskompetenzen wird die Pflege von Menschen mit Behinderungen als «Verbundaufgabe» bezeichnet.⁶⁴ Jüngere Studien im Auftrag des

Bundes bestätigen diese Einschätzung (Rz. 37 ff.). Anders als der Wortlaut von Art. 112c Abs. 1 BV suggeriert, ist sowohl die Finanzierung des Wohnens in Institutionen als auch des Wohnens «zu Hause» für Menschen mit Behinderungen in der Umsetzung eine geteilte Aufgabe von Bund und Kantonen.

cc) Aufgaben des Bundes nach Art. 112c Abs. 2 BV

Mit Art. 112c Abs. 2 BV erhält der Bund einen subsidiären 34 Förderungsauftrag⁶⁵, gesamtschweizerische Bestrebungen zu Gunsten Betagter und Behinderter zu unterstützen. Gestützt auf diese Grundlage kann der Bund beispielsweise Organisationen wie das Rote Kreuz oder Pflege-Organisationen (z.B. Spitex) sowie private Behindertenhilfeorganisationen bei ihren gesamtschweizerischen Tätigkeiten (wie Beratungen, Kurse oder Weiterbildungen) unterstützen.⁶⁶ Vom Wortlaut her ist der Bund aber nicht auf die Unterstützung von Organisationen beschränkt. Er kann sämtliche Bestrebungen unterstützen, solange sie gesamtschweizerisch sind.⁶⁷

3. Zwischenfazit

Die Anpassungen der Bundesverfassung und der Bundes- 35 gesetze im Rahmen des NFA erfolgten noch deutlich vor Ratifikation der BRK. Das zeigt sich an der Ausrichtung des dazumal gestützt auf Art. 112b Abs. 3 BV verabschiedeten Rahmengesetzes des Bundes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG).⁶⁸ Dieser auf Institutionen beschränkte Ansatz der Eingliederung ist historisch zu erklären. Er vermag die geltenden Pflichten von Bund und Kantonen aus der Bundesverfassung (Rz. 13 ff.) und dem Völkerrecht (Rz. 5 ff. und Rz. 10 ff.) nur unzureichend zu erfüllen. Gefordert sind Rechtsgrundlagen auf allen Staatsebenen, die die Selbstbestimmung im Bereich des Wohnens systematisch priorisieren und fördern, wobei sowohl der Bund als auch die Kantone über die dazu notwendigen Kompetenzen in ihrem jeweiligen Aufgabengebiet verfügen.

wird, weil dieser Bereich auf sinnvolle Art und Weise weder der integralen Verantwortlichkeit des Bundes noch derjenigen der Kantone unterstellt werden kann, Botschaft NFAI (Fn. 30), S. 2335, 2337 f. und 2545; siehe auch EGLI/FILIPPO, Gutachten SODK, S. 12 Ziff. 42, S. 54 Ziff. 191. Das Gutachten wurde im Rahmen der Umsetzung der Motion SGK-NR (18.3716) «Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen» vom 31. August 2018, vom Nationalrat am 6. März 2019 und vom Ständerat am 12. Dezember 2019 angenommen, in Auftrag gegeben. EGLI/FILIPPO zeigen detailliert auf, wie stark die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen bei der Ausgestaltung der Leistungen und der Finanzflüsse im Bereich des Wohnens verschränkt sind. Bund und Kantone könnten sich deshalb «nicht mit Verweis auf die jeweilige Zuständigkeit der anderen Staatsebene ihrer eigenen Verantwortung entschlagen», EGLI/FILIPPO, Gutachten SODK, S. 50 f. Ziff. 178 f.

65 OFK BV-BIAGGINI, Art. 112c N 5.

66 Botschaft NFAI (Fn. 30), S. 2444; CR Cst.-DUPONT, Art. 112c N 15 ff. m.w.H.

67 SGK BV-LANDOLT, Art. 112c N 36 f.

68 Botschaft NFAI II (Fn. 36), S. 6202 ff.

56 BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112c N 7.

57 BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112c N 8; OFK BV-BIAGGINI, Art. 112c N 2; CR Cst.-DUPONT, Art. 112c N 9.

58 SGK BV-LANDOLT, Art. 112c N 6; CR Cst.-DUPONT, Art. 112b N 3 und 5.

59 Gesetz des Kantons Bern über die Leistungen für Menschen mit Behinderungen vom 13. Juni 2023 (BLG/BE; BSG 860.3).

60 Gesetz des Kantons Zürich über den selbstbestimmten Leistungsbezug durch Menschen mit Behinderung vom 28. Februar 2022 (Selbstbestimmungsgesetz, SLBG/ZH; LS 831.5).

61 Siehe zur Subsidiarität der kantonalen Leistungen auch ausführlich Vortrag zum Gesetz des Kantons Bern über Leistungen für Menschen mit Behinderungen (BLG/BE) (Nr. 2018.GEF.1276) vom 6. Juli 2022, S. 3 ff. (zit. Vortrag BLG/BE).

62 SGK BV-LANDOLT, Art. 112c N 12 und 19.

63 BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112c N 11; im Detail SGK BV-LANDOLT, Art. 112c N 6 ff.

64 Gemäss Botschaft zum NFA ist eine Verbundaufgabe ein Aufgabenbereich, der von Bund und Kantonen finanziell gemeinsam getragen

IV. Ausgestaltung der Leistungen auf Kantons- und Bundesebene im Bereich Wohnen von Menschen mit Behinderungen

36 Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereich des selbstbestimmten Wohnens sind eng verschränkt. Das zeigen auch jüngere Studien zur tatsächlichen Ausgestaltung der Leistungen und Finanzflüsse (Rz. 37 ff.) sowie die zahlreichen Reformen in den Kantonen (Rz. 42 ff.) und auf interkantonalen Ebene (Rz. 45). Auch der Bund ist in seinen Kompetenzbereichen gefordert, die notwendigen Reformen in Umsetzung seiner verfassungs- und völkerrechtlichen Pflichten vorzunehmen (Rz. 37 f.).

1. Ausgestaltung der Leistungen

37 Im Bereich der sozialen Sicherheit erfolgte mit dem NFA nur eine teilweise Entflechtung zwischen Leistungen des Bundes und der Kantone. Gerade auch im Bereich des Wohnens für Menschen mit Behinderungen blieben die Zuständigkeiten und Finanzierungsmodelle verflochten.⁶⁹ Dies bestätigen auch eine vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in Auftrag gegebene Studie von 2017⁷⁰ sowie eine gemeinsam vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB), dem BSV und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) in Auftrag gegebene Studie von 2022.⁷¹

38 Die Studie von 2017 stellt einen Trend weg vom Heim hin zu möglichst selbstständigem Wohnen fest, der mit der Ratifizierung der BRK und dem darin verfestigten Recht auf Selbstbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe noch einmal bekräftigt wurde.⁷² Die meisten Kantone tragen die Stossrichtung der BRK mit.⁷³ In der Praxis bleibt es gerade auch aufgrund der fragmentierten Finanzierung zwischen Bund und Kantonen eher schwierig, die für ein Leben ausserhalb einer Institution benötigte

Unterstützung zu finanzieren und zu organisieren.⁷⁴ Entsprechend folgt die Empfehlung an den Bund, Eckpunkte für ein Finanzierungsmodell auszuarbeiten, dass diesen Bereich gegenüber dem institutionellen Bereich gleich behandelt.⁷⁵ Der daran anschliessende Bericht von 2022 bestätigt diese Thesen.⁷⁶ Die geteilte Verantwortung von Bund und Kantonen zeigt sich auch in den jeweiligen prozentualen Finanzierungsanteilen für das private Wohnen. Der Bund finanziert rund einen Fünftel der Leistungen. Die Kantone finanzieren rund einen Drittel bis einen Viertel der Leistungen. Der restliche Anteil (rund die Hälfte der Gesamtfinanzierung) wird beim privaten Wohnen durch das persönliche Einkommen finanziert, wobei der Grossteil des Einkommens wiederum aus Bundesleistungen der IV oder weiterer Versicherungen stammt.⁷⁷

Die Auftraggeber des Berichts (EBGB, BSV und SODK) ³⁹ erachten es entsprechend als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen, ein bedürfnisgerechtes Angebot an geeigneten Wohnungen und finanzierbaren Unterstützungsangeboten für das private Wohnen zu schaffen.⁷⁸ Sie sehen dabei Verbesserungspotential sowohl auf Bundesebene im Bereich der IV-Leistungen und weiterer Versicherungsleistungen als auch auf Kantonsebene im Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung.⁷⁹

Die soeben dargelegten Studien bestätigen die Schlussfolgerungen des Ausschusses über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK-Ausschuss) im Rahmen des ersten Staatenberichts zur Schweiz⁸⁰. Darin hatte der BRK-Ausschuss festgestellt, dass Erwachsene und Kinder mit

69 Zur Verflechtung der Zuständigkeiten sowie Komplementarität und gegenseitigen Abhängigkeit von Bund und Kantonen im Bereich der sozialen Sicherheit siehe auch EGLI/FILIPPO, Gutachten SODK, S. 10 f. Ziff. 37 ff.

70 Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen (Fn. 52).

71 TOBIAS FRITSCHI et al., Finanzflüsse und Finanzierungsmodelle im Bereich Wohnangebote für Menschen mit Behinderung, Schlussbericht zu Händen des EBGB, des BSV und der SODK vom 31. Oktober 2022 (zit. Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung).

72 Die Anzahl Personen mit IV-Leistungen, die ein privates Angebot in Anspruch nehmen, hat sich von 2011 bis 2017 um über 20 Prozent gesteigert, Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen (Fn. 52), S. V.

73 Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen (Fn. 52), S. IV.

74 Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen (Fn. 52), S. VIII.

75 Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen (Fn. 52), S. X.

76 Dabei stützt sich der Bericht auf eine noch breiter abgestützte Datengrundlage, Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung (Fn. 71), S. 13. Ganz zentral erscheint dabei die Feststellung aus der Studie, wonach aufgrund der Individualität und Vielfältigkeit von Behinderungen im Einzelfall Leistungsbezüge von unterschiedlichen Leistungsträgern zur Finanzierung des Wohnens beitragen. Als Finanzträger sind dabei Sozialversicherungen, Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam beteiligt, Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung (Fn. 71), S. 34; siehe auch die entsprechende Auflistung bei EGLI/FILIPPO, Gutachten SODK, S. 20 ff. Ziff. 68 ff.

77 Im institutionellen Setting muss hingegen lediglich zwischen 16% und 23% der Gesamtkosten aus dem persönlichen Einkommen getragen werden, Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung (Fn. 71), S. 16.

78 Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung (Fn. 71), S. 7.

79 Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung (Fn. 71), S. 7 f.

80 BRK-Ausschuss, Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz vom 25. März 2022 (U.N. Doc. CRPD/C/CHE/CO/1), nicht-amtliche Übersetzung des Bundes (Original auf Englisch) (zit. BRK-Ausschuss, Abschliessende Bemerkungen zum Staatenbericht Schweiz [2022]).

Behinderungen in Heimen untergebracht sind und Berichte über Gewalt und Missbrauch in diesen Einrichtungen vorliegen. Ergänzend hat der BRK-Ausschuss das Fehlen eines umfassenden Systems zur Bereitstellung von individueller Unterstützung und persönlicher Hilfe für ein unabhängiges Leben in der Gemeinschaft festgestellt sowie auf den Mangel an erschwinglichem und zugänglichem Wohnraum für Menschen mit Behinderungen hingewiesen.⁸¹

- 41 Die jüngst publizierte Synthese des vom Bund in Auftrag gegebenen Nationalen Forschungsprogramms «Fürsorge und Zwang – Geschichte, Gegenwart, Zukunft» (NFP 76)⁸² bestätigt die Empfehlungen des BRK-Ausschusses. Beispielhaft verdeutlicht etwa die Untersuchung der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen mit körperlichen Behinderungen, dass individuelle Bedürfnisse bis in die jüngste Gegenwart häufig missachtet wurden. Einige Betroffene erlitten gewaltsame Übergriffe.⁸³ Die Forschungsergebnisse betonen, dass die Mittel des Bundes und der Kantone gerade auch seit der Reorganisation im Rahmen des NFA dafür gedacht waren, die Eingliederung in die Gesellschaft zu fördern; aufgrund der gewählten Mittel zur Umsetzung des Eingliederungsziels – nämlich dem Fokus auf Institutionen – verstärkten sie aber die Separation.⁸⁴ Gestützt auf diese breit abgestützten Forschungsergebnisse regt der Bericht unter anderem dazu an, die Finanzierung im Sozialwesen so auszugestalten, dass die betroffenen Personen in ihrer Selbstbestimmung gefördert werden.⁸⁵

2. Reformen in den Kantonen

- 42 Eine Mehrheit der Kantone hat den von der BRK und den Grundrechten der Bundesverfassung gestützten Paradigmenwechsel aufgegriffen. In vielen Kantonen lässt sich ein dynamischer Prozess beobachten, bei dem schrittweise die kantonale Behindertenpolitik und deren rechtliche Grundlagen an die Vorgaben der BRK angeglichen und

81 BRK-Ausschuss, Abschliessende Bemerkungen zum Staatenbericht Schweiz (2022) (Fn. 80), Ziff. 39. Als Massnahmen zur Gewährleistung von Art. 19 BRK empfiehlt der Ausschuss der Schweiz erstens, eine Strategie und einen Aktionsplan zu entwickeln, um vorrangig die Heimunterbringung aller Menschen mit Behinderungen zu beenden. Zweitens empfiehlt der Ausschuss der Schweiz, das Konzept der persönlichen Assistenz und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen zu stärken. Drittens soll der Zugang zu erschwinglichen und barrierefreien Wohnungen in der Gemeinschaft gewährt werden, BRK-Ausschuss, Abschliessende Bemerkungen zum Staatenbericht Schweiz (2022) (Fn. 80), Ziff. 40.

82 Leistungsgruppe NFP 76, Eingriffe in Lebenswege, Ergebnisse und Impulse des Nationalen Forschungsprogramms «Fürsorge und Zwang» (NFP 76), Bern 2024 (zit. Synthese NFP 76).

83 Synthese NFP 76 (Fn. 82), S. 16 m.w.H.

84 Synthese NFP 76 (Fn. 82), S. 35.

85 Synthese NFP 76 (Fn. 82), S. 36.

die Gleichstellung und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen auch im Bereich Wohnen gestärkt werden.

Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben mit der Verabschiedung der Gesetze über die Behindertenhilfe (BHG/BS⁸⁶ und BHG/BL⁸⁷) den Paradigmenwechsel auf kantonaler Ebene bereits ab 2017 vollzogen.⁸⁸ Beide Kantone orientieren die Leistungen der Behindertenhilfe am individuellen Bedarf der Personen mit Behinderung – unabhängig vom Ort des Leistungsbezugs.⁸⁹

Auch die jüngst in Kraft gesetzten Rechtsgrundlagen in den Kantonen Bern⁹⁰, Zürich⁹¹ und Zug⁹² (in Kraft seit 1. Januar 2024) fördern die Selbstbestimmung der Behinderten mit vergleichbaren Ansätzen. In anderen Kantonen (siehe etwa Appenzell Ausserrhoden⁹³, Thurgau⁹⁴, Luzern⁹⁵, St. Gallen⁹⁶, Aargau, Freiburg, Graubünden, Nidwalden, Schwyz, Uri und Genf) sind Rechtsgrundlagen zur Förderung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen in Ausarbeitung oder bereits in Kraft. Ergänzend zur Anpassung des Unterstützungs-

86 Gesetz des Kantons Basel-Stadt über die Behindertenhilfe vom 14. September 2016 (BHG/BS; SGS 869.700).

87 Gesetz des Kantons Basel-Landschaft über die Behindertenhilfe vom 29. September 2016 (BHG/BL; SGS 853).

88 Zu beiden Gesetzen siehe Ratschlag und Entwurf des Regierungsrats Kanton Basel-Stadt zur Umsetzung des gemeinsamen Konzepts der Behindertenhilfe der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt und zum neuen Gesetz über die Behindertenhilfe (partnerschaftliches Geschäft) vom 24. Juni 2015 (zit. Ratschlag BHG/BS/BL).

89 Ratschlag BHG/BS/BL (Fn. 88), S. 4.

90 BLG/BE; Vortrag BLG/BE.

91 SLBG/ZH; Bericht zum Gesetz über den selbstbestimmten Leistungsbezug durch Menschen mit Behinderungen (SLBG) (Vorlage 5594b) vom 31. März 2021 (RRB ZH Nr. 336/2021) (zit. Bericht SLBG/ZH).

92 Gesetz des Kantons Zug über Leistungen für Menschen mit Behinderung und Betreuungsbedarf vom 6. Juli 2023 (LBBG/ZG; GS 2023/064); Verordnung über Leistungen für Menschen mit Behinderung und Betreuungsbedarf vom 28. November 2023 (LBBV/ZG; BGS 861.512); Bericht des Regierungsrats Kanton Zug zur Totalrevision des Gesetzes über soziale Einrichtungen (SEG): Gesetz über Leistungen für Menschen mit Behinderung und Betreuungsbedarf (LBBG) vom 31. Mai 2022 (zit. Bericht LBBG/ZG).

93 Gesetz des Kantons Appenzell Ausserrhoden zur Finanzierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderung vom 1. November 2021 (Behindertenfinanzierungsgesetz, BeFiG/AR; SGS 852.6); Verordnung zur Finanzierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderung vom 11. Januar 2022 (Behindertenfinanzierungsverordnung, BeFiV/AR; SGS 852.61).

94 Botschaft des Regierungsrats des Kantons Thurgau zum Gesetz über die Finanzierung von Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (FLEMBG) vom 24. Mai 2022.

95 Die Anpassung erfolgte mittels Revision des Gesetzes des Kantons Luzern über soziale Einrichtungen vom 19. März 2007 (SEG/LU; SGS 894) und der dazugehörigen Verordnung (Verordnung zum Gesetz über soziale Einrichtungen vom 7. Januar 2020 [SEV/LU; SGS 894b]).

96 Das Projekt zur Revision des St. Galler Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (BehG) wurde 2022 gestartet.

systems für Menschen mit Behinderungen haben einige Kantone auch die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung mit allgemeinen Rechtgrundlagen (siehe z.B. Kanton Basel-Stadt⁹⁷) oder in Form von Leitbildern oder Richtlinien (siehe z.B. Kanton Luzern⁹⁸) gestärkt. Nicht wenige Kantone erkennen im Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung auch bedeutendes Sparpotential, was für sie ein weiterer Grund für die Systemänderung ist.⁹⁹

3. Interkantonale Reformen

- 45 Für Menschen mit Behinderungen mit ausserkantonalem Wohnsitz ist die Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE)¹⁰⁰ anwendbar. Die SODK unterstützt die Entwicklung der Kantone in Richtung durchlässige und selbstbestimmte Wohn- und Arbeitsangebote und hat 2021 eine entsprechende Vision¹⁰¹ verabschiedet. Weiter hat die SODK einen Fachausschuss eingesetzt, der die IVSE in Übereinstimmung mit den Anforderungen der BRK weiterentwickeln und neue Angebotsformen im ambulanten Bereich aufnehmen soll.¹⁰²

4. Reformen auf Bundesebene

- 46 Mit den umfassenden Pflichten der BRK erfolgte eine Vertiefung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in sämtlichen Bereichen, die für ein selbstbestimmtes Leben von Menschen mit Behinderungen und ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zentral sind. Ein Schwerpunkt liegt dabei auch auf der freien Wahl der Wohnform und des Wohnorts. Bund und Kantone haben im Anschluss an das gemeinsame Mehrjahresprogramm «Selbstbestimmtes Leben» ein gemeinsames Mehrjahresprogramm «Wohnen» für die Zeitperiode 2023-2026¹⁰³ verabschiedet. Dieses Programm ist gleichzeitig ein Bestandteil der

Behindertenpolitik des Bundes 2023-2026¹⁰⁴, welches ebenfalls im Bereich des Wohnens einen Schwerpunkt setzt.¹⁰⁵

Der Bund hat damit den bereichsübergreifenden Revisionsbedarf zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens anerkannt. Auf Bundesebene läuft ein erstes Revisionsvorhaben zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)¹⁰⁶. Damit will der Bund im Rahmen der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten Leistungen einführen, die im Alter das selbstständige Wohnen im angestammten Zuhause oder in einer betreuten Wohnform ermöglichen.¹⁰⁷ Gemäss Auswertung der Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren unterstützen ausnahmslos alle Teilnehmenden (inklusive Kantone und SODK) die Stossrichtung dieser Vorlage. Besonders hervorgehoben wurde dabei die wohnformunabhängige Vergütung der Betreuungsleistungen in Umsetzung der BRK.¹⁰⁸ Die ELG-Revision und die von der Motion 24.3003 geforderte Revision des IFEG sind komplementär zu verstehen.

5. Zwischenfazit

Eine Entflechtung der Verantwortlichkeiten und Finanzierungsmodelle zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Wohnens für Menschen mit Behinderungen ist nur teilweise erfolgt. Studien aus den Jahren 2017 und 2022 belegen, dass die finanzielle und organisatorische Unterstützung von Bund und Kantonen für ein selbstbestimmtes Leben ausserhalb von Institutionen eng verschränkt ist und deren gegenwärtige Ausgestaltung oft unzureichend ist.

97 Gesetz des Kantons Basel-Stadt über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 18. September 2019 (BRG/BS; SGS 140.500); 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 (Behindertenrechtegesetz, BRG) sowie Bericht zur Motion Georg Mattmüller und Konsorten betreffend kantonales Behindertengleichstellungsrecht vom 16. Januar 2019.

98 Gesundheits- und Sozialdepartement Kanton Luzern, Leben mit Behinderungen – Leitbild für das Zusammenleben im Kanton Luzern (2018).

99 Siehe etwa Bericht LBBG/ZG (Fn. 92), S. 5.

100 Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 20. September 2002 (IVSE) vom 20. September 2002.

101 Vision der SODG für das selbstbestimmte Wohnen von betagten Menschen und Menschen mit Behinderungen vom 22. Januar 2021.

102 Bericht LBBG/ZG (Fn. 92), S. 5.

103 SODK und EDI, Gemeinsames Mehrjahresprogramm «Wohnen» von Bund und Kantonen 2023-2026, vom Nationalen Dialog Sozialpolitik NDS am 11. November 2022 verabschiedet.

104 EDI, Behindertenpolitik 2023-2026, Übersicht über Ziele und Massnahmen vom 10. März 2023 (zit. Behindertenpolitik Bund 2023-2026); Bundesrat, Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026, Ziele und Massnahmen vom 8. Dezember 2023.

105 Behindertenpolitik Bund 2023-2026 (Fn. 104), S. 7.

106 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG; SR 831.30).

107 EDI, Erläuternder Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, Anerkennung des betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV vom Juni 2023, S. 16 f.; EDI, Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung Anerkennung des betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV vom Mai 2024, S. 3 (zit. Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung). Für Kritik am System der EL und dessen Reformbedarf zur Förderung der Selbstbestimmung im Lichte von Art. 19 BRK siehe EGLI/FILIPPO, Gutachten SODK, S. 12 f. Ziff. 43 ff. m.w.H.

108 Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung (Fn. 107), S. 4 f. Kritik besteht jedoch am vorgeschlagenen Finanzierungsmodell, das einen Grossteil der Kosten bei den Kantonen verortet. Die Teilnehmenden der Vernehmlassung sehen auch den Bund in der Verantwortung zur Förderung der Selbstbestimmung im Bereich Wohnen von Menschen mit Behinderungen, Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung (Fn. 107), S. 7 f.

49 Auf kantonaler Ebene sind bereits erste Reformen umgesetzt worden, wobei der Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung im Vordergrund steht. Auch interkantonale Reformvorhaben und gemeinsame Programme von Bund und Kantonen zielen darauf ab, die Kooperation zwischen Bund und Kantonen zu vertiefen und ein kohärentes Unterstützungsangebot zu schaffen. Auf Bundesebene könnte mit weiteren Massnahmen – wie etwa die mit Motion 24.3003 geforderte Revision des IFEG – die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen weiter fördern.¹⁰⁹

V. Schlussfolgerungen

50 Art. 19 BRK garantiert das Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen innerhalb der Gesellschaft zu leben. Gefordert ist die Beseitigung von Hindernissen, die ein selbstbestimmtes Leben erschweren, sowie die Ausrichtung von Unterstützungsdiensten im Bereich des autonomen Wohnens. Auch weitere internationale Verträge schützen Aspekte des selbstbestimmten Wohnens. Das Recht auf selbstbestimmtes Wohnen ist auch in der Bundesverfassung verankert. Sowohl die Sozialziele (Art. 41 BV) als auch die Grundrechte der Bundesverfassung (siehe insbes. Art. 8 Abs. 4 BV) verpflichten Bund und Kantone, gesetzliche Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen im Bereich des autonomen Wohnens zu ergreifen.

51 Das bedeutet für Bund und Kantone, dass sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Rechtsgrundlagen anpassen müssen, um die Selbstbestimmung im Bereich Wohnen zu gewährleisten. Der Bund verfügt über die notwendigen Kompetenzen, um diese Pflichten auf Bundesebene umzusetzen. Im Zuge des NFA erfolgte eine teilweise Entflechtung der Aufgaben und Finanzierung der Eingliederung für Menschen mit Behinderungen. Dabei blieben die Zuständigkeiten des Bundes und der Kantone im Bereich des autonomen Wohnens tatsächlich weiterhin eng verschränkt. Das private Wohnen wird gemäss aktuellen Statistiken sowohl durch individuelle Leistungen des Bundes als auch durch Leistungen der Kantone finanziert.

¹⁰⁹ Gl. M. SGK BV-LANDOLT, Art. 112b N 12; Komm. BRK-VON RÜTTE, Art. 19 N 70 f.; für eine Kritik an Diskrepanzen zwischen bundesrechtlichen Vorgaben und Leistungen, kantonalen Zuständigkeiten und Anforderungen aus der BRK siehe auch EGLI/FILIPPO, Gutachten SODK, S. 14 ff. Ziff. 48 ff.

Die Förderung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen erfordert deshalb Reformen auf Bundes- und auf Kantonsebene.

52 Dabei kommt bereits in der Botschaft zum NFA ein weites Verständnis des Eingliederungsziels nach Art. 112b BV zum Ausdruck. Die Eingliederung soll von Bund und Kantonen unabhängig vom Wohnort in den Lebensbereichen Wohnen, Bildung, Arbeit, Beschäftigung sowie soziale Kontakte und Freizeit unter Wahrung des Grundsatzes der Integration und der Selbstbestimmung gefördert werden. In persönlicher Hinsicht ist davon auszugehen, dass sich die Begriffe «Invalide» (nach Art. 112b BV) und «Behinderte» (nach Art. 112c BV) massgeblich überschneiden.

53 Der Bund verfügt mit Art. 112b Abs. 3 BV über eine Grundsatzzesetzgebungskompetenz zum Erlass von Zielen, Grundsätzen und Kriterien der Eingliederung von Personen mit Behinderungen. Dazu gehört auch das autonome Wohnen. Dass der Bund diese Kompetenz mit dem Erlass des IFEG bis anhin einzig in Bezug auf Institutionen ausgeübt hat, lässt sich historisch erklären. Es steht dem Bund offen, auch Grundsätze und Kriterien zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens zu erlassen. In einer verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung von Art. 112b Abs. 3 BV ist sogar von einer Pflicht des Bundes auszugehen, die Eingliederung im Bereich des autonomen Wohnens mit entsprechenden Rechtsgrundlagen zu fördern.

54 Die finanzielle und organisatorische Unterstützung für ein selbstbestimmtes Leben ausserhalb von Institutionen ist sowohl auf Bundesebene als auch in vielen Kantonen oftmals noch unzureichend. Aktuelle Studien empfehlen zur Umsetzung der verfassungs- und völkerrechtlichen Pflichten Bund und Kantone ein koordiniertes Finanzierungssystem zu entwickeln, das private Wohnformen gleichwertig zu institutionellen Angeboten behandelt. Die Umsetzung der Subjektfinanzierung, die sich am individuellen Bedarf orientiert, wird als zentraler Lösungsansatz gesehen. Eine Vielzahl der Kantone hat entsprechende Reformen bereits umgesetzt oder bereitet diese vor. Auch auf interkantonaler und auf Bundesebene bestehen Reformbemühungen. Für den Bund betrifft der Reformbedarf insbesondere die individuellen Sozialleistungen sowie eine Anpassung der Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung gemäss Art. 112b Abs. 3 BV. Dies könnte – wie mit Motion 24.3003 gefordert – unter anderem mittels Revision oder Ergänzung des IFEG erfolgen.

Abstract

L'autonomie de logement des personnes en situation de handicap est protégée par la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées et la Constitution fédérale suisse. Cependant, certains obstacles, comme le manque de services de soutien, réduisent sensiblement cette liberté. La motion 24.3003 demande une révision des normes constitutionnelles pertinentes. La présente contribution se penche sur les questions soulevées par le Conseil fédéral concernant la répartition des responsabilités liées à l'autonomie de logement. En se fondant sur une interprétation conforme au droit international de la Constitution, elle expose d'abord les obligations en matière de droits fondamentaux et de droits de l'homme visant à promouvoir cette autonomie. Elle examine ensuite en détail les compétences partagées entre la Confédération et les cantons, telles que définies aux articles 112b et 112c de la Constitution. Il en ressort que la Confédération et les cantons sont tenus d'encourager les formes de logement autonome et de limiter autant que possible l'usage d'hébergements institutionnels, ce qui nécessite des ajustements dans leurs compétences respectives.