

# Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	20	AN 5	280
---------	----	------	-----

Frauenfeld, 24. Januar 2023

47

**Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Nicole Zeitner, René Walther, Anders Stokholm, Kurt Baumann, David Zimmermann, Cornelia Hauser, Roland Wyss, Sabina Peter Köstli, Katharina Bünter-Hager, Christine Steiger Eggli und Daniel Frischknecht vom 16. Februar 2022 „Erstellung eines Rahmenkonzeptes zur Behindertenpolitik in den Bereichen Wohnen und Arbeiten“**

## **Beantwortung**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Ausgangslage**

Der Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) vom 16. Februar 2022 „Erstellung eines Rahmenkonzeptes zur Behindertenpolitik in den Bereichen Wohnen und Arbeiten“ (11 Erst- und 68 Mitunterzeichnende; GR 20/AN 5/280) verweist zu Recht auf die sich verändernden Anforderungen an die Leistungserbringenden im Behindertenbereich und auf die sich im Wandel befindenden Bedürfnisse von erwachsenen Menschen mit Behinderungen (MmB). Gestützt darauf soll die Finanzierung geregelt werden.

### **2. Erläuterungen**

Der Antrag führt aus, dass das Konzept des Kantons Thurgau zur Förderung der Eingliederung invalider Personen gemäss Art. 10 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG; SR 831.26) (Behindertenkonzept vom 16. März 2010) und das Leitbild für die Betreuung von erwachsenen Menschen mit Behinderung aus dem Jahr 2012 (Leitbild) vor der Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UNO-BRK; SR 0.109) durch die Schweiz im Jahr 2014 in Kraft gesetzt wurden. Das trifft zu; die Grundforderungen der UNO-BRK wurden allerdings sowohl im Behindertenkonzept als auch im Leitbild bereits berücksichtigt. Das Sozialamt des Kantons Thurgau (SOA) hat summarisch überprüft, ob ein Anpassungsbedarf der beiden Unterlagen dringend angezeigt ist. Es konnte kein unmittelbarer Handlungsbedarf festgestellt werden.

Im Antrag wird ein Rahmenkonzept für die Bereiche Wohnen und Arbeiten gefordert. Bei diesen Bereichen handelt es sich zweifellos um wichtige Bereiche. Die UNO-BRK ist aber wesentlich umfassender, denn sie betrifft sämtliche Lebensbereiche von MmB, z.B. bauliche und sprachliche Barrieren, öffentlicher Verkehr, selbstbestimmte Lebensführung, Grundrechte von MmB, Schutz vor Gewalt, Bildung, Erziehung, Arbeit, Kultur und Sport.

Dies hat der Regierungsrat erkannt und dem SOA mit beiliegendem RRB Nr. 273 vom 26. April 2022 den Auftrag erteilt, eine umfassende interdisziplinäre Arbeitsgruppe „UNO-Behindertenrechtskonvention“ einzusetzen. In der Arbeitsgruppe wirken neben verschiedenen kantonalen Ämtern und Verbänden auch MmB und Angehörige von MmB mit. Die Arbeitsgruppe eruiert, welche Aspekte der UNO-BRK im Kanton Thurgau bereits umgesetzt und in welchen Bereichen Verbesserungen und Weiterentwicklungen für die Gleichstellung von MmB anzustreben sind. Sie legt ihre Erkenntnisse dem Regierungsrat bis am 31. Dezember 2023 in Form eines umfassenden Grundlagenberichts vor. Die Initialsitzung zur Tätigkeit der Arbeitsgruppe hat am 16. November 2022 stattgefunden. Im Frühjahr 2023 wird eine öffentliche Tagung zur Vertiefung der Thematik stattfinden.

Dem Regierungsrat ist es ein besonderes Anliegen, die MmB bei der Erarbeitung eines neuen Rahmen- oder Behindertenkonzepts direkt einzubeziehen und ihren Anliegen einen hohen Stellenwert zu geben. Die Betroffenen gestalten bereits heute die Angebote und Leistungen, die durch die Leistungserbringerinnen und -erbringer angeboten werden, massgeblich mit. Diese Tendenz wird sich aus Sicht des Regierungsrates noch verstärken, was die Umsetzung der UNO-BRK fördert. Da sich MmB in der interdisziplinären Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des erwähnten Grundlagenberichts einbringen, entsteht im Kanton Thurgau kein neues Netzwerk, sondern es werden bewährte Verbindungen genutzt. Dies ermöglicht dem SOA, künftig die Sichtweisen, Erwartungen und Forderungen von MmB bei der Erarbeitung von rechtlichen und konzeptionellen Grundlagen noch besser zu berücksichtigen. Auch aus diesem Grund sind die Ergebnisse des Grundlagenberichts zwingend abzuwarten. Auf der Basis dieser Auslegeordnung sollen sodann die konzeptionellen Grundlagen und das zukünftige Leistungsangebot aufgebaut werden.

Das Behindertenkonzept und das Leitbild dienen als Orientierungspunkte und konzeptionelle Grundlage für das Leistungsangebot von MmB. Hingegen besteht kein direkter Zusammenhang mit der Finanzierung des Leistungsangebots, wie auch immer dieses ausgestaltet ist oder sein wird. Es ist daher entgegen den Ausführungen im Antrag nicht erforderlich, die beiden Unterlagen zwingend vor dem Erlass eines Gesetzes über die Finanzierung von Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen (FLEMBG) zu aktualisieren, weil das FLEMBG ausschliesslich die Finanzierungssystematik für (alle denkbaren) Leistungen für MmB normiert. Das FLEMBG regelt bewusst die Finanzierung auf einer systemischen Ebene und ist offen formuliert, gerade um die Finanzierung von künftigen, heute noch nicht existenten Leistungsangeboten zu ermöglichen. Würde zuerst das Leistungsangebot fixiert und davon abgeleitet die Finanzierung der zu diesem Zeitpunkt bekannten Leistungsformen geregelt, würde dies absurderweise zukünftige, heute noch nicht bekannte Leistungsformen von einer Finanzierung ausschliessen. Das kann nicht im Sinne der MmB sein und stünde in diametralem Gegensatz zur UNO-

BRK, welche die Selbstbestimmung der MmB und deren Wahlfreiheit zwischen den Angeboten in den Mittelpunkt stellt.

Der Gesetzesentwurf FLEMBG nimmt zudem die zentrale Grundforderung aus der UNO-BRK auf, indem das Finanzierungssystem der subjektorientierten Objektfinanzierung eingeführt wird. Gemäss dieser Finanzierungslösung erhält eine Leistungserbringerin oder ein Leistungserbringer (Objekt) pro MmB (Subjekt), der ihr oder sein Angebot wählt, einen Beitrag. Es besteht damit, ganz im Sinne der UNO-BRK, die Wahlfreiheit für MmB. Es werden zusätzlich noch jene Leistungserbringerin oder Leistungserbringer finanziell belohnt, die ein attraktives Angebot für MmB anbieten und von ihnen gewählt werden. Das FLEMBG setzt damit die UNO-BRK im Bereich der Leistungsfinanzierung bereits mustergültig um. Die Arbeit in der vorberatenden Kommission ist weit fortgeschritten, und es ist mit einer Beratung im Grossen Rat im Frühjahr 2023 zu rechnen.

### **3. Schlussbemerkungen**

Das gültige Behindertenkonzept und das aktuelle Leitbild des Kantons Thurgau enthalten bereits die zentralen Forderungen der UNO-BRK. Um die UNO-BRK noch besser und zeitgemässer umzusetzen, hat der Regierungsrat eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe unter Einbezug von MmB und deren Angehörigen eingesetzt. Die Arbeitsgruppe wird bis Ende 2023 einen umfassenden Grundlagenbericht vorlegen. Auf dieser Basis wird der Regierungsrat das Leistungsangebot weiterentwickeln. Mit dem neuen FLEMBG hat der Regierungsrat für die Finanzierungsseite bereits ein Gesetz vorgelegt, das eine Finanzierungssystematik vorschlägt, die der UNO-BRK maximal Rechnung trägt und alle bekannten und zukünftigen Leistungsangebote abzudecken vermag. Es ist daher nicht erforderlich, die Finanzierung erst nachgelagert zu den konzeptionellen Arbeiten und der Definition des Leistungsangebots zu normieren. Vielmehr ist eine parallele Bearbeitung von Finanzierungs- und Leistungsseite wichtig, weil die Implementierung eines neuen Finanzierungssystems mit Übergangsfristen insgesamt zwölf Jahre in Anspruch nimmt. Indem der Regierungsrat das FLEMBG zeitnah dem Grossen Rat vorgelegt hat, ermöglicht er eine rasche und weitgehende Umsetzung der UNO-BRK im Sinn der MmB.

### **4. Antrag**

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Antrag nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

**Beilage:** RRB Nr. 273 vom 26. April 2022



# Der Regierungsrat des Kantons Thurgau

Protokoll vom 26. April 2022

Nr. 273

## UNO-Behindertenrechtskonvention: Kantonale Grundlagenarbeit

### 1. Ausgangslage

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-Behindertenrechtskonvention, BRK; SR 0.109) wurde am 13. Dezember 2006 in New York von der Generalversammlung der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) verabschiedet. Die BRK wurde von der Schweiz am 15. April 2014 ratifiziert und ist am 15. Mai 2014 in Kraft getreten. Bisher sind ihr 175 Vertragsstaaten beigetreten. Die BRK ist das erste internationale Spezialübereinkommen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (MmB). Die Schweiz hat das Fakultativprotokoll der BRK nicht ratifiziert. Dieses hätte den Vertragsausschuss der BRK ermächtigt, individuelle Beschwerden zu prüfen und Untersuchungsverfahren zur Einhaltung und Umsetzung der BRK in der Schweiz durchzuführen (vgl. Botschaft UNO-BRK, S. 6).

Mit ihrem Beitritt zur BRK hat sich die Schweiz verpflichtet, die Benachteiligung von MmB zu beenden und diese als vollwertige Bürger der Gesellschaft anzuerkennen. Die Konvention fordert im Sinne der Inklusion als Menschenrecht die gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben. Sie schafft jedoch keine Sonderrechte für MmB, sondern übernimmt die Grundrechte der verschiedenen Menschenrechtsinstrumente und überträgt sie auf die besondere Situation der MmB, indem sie ihre Umsetzung spezifiziert und konkretisiert. Ziel ist es, dass MmB ihre Rechte in gleichem Masse ausüben können wie Menschen ohne Behinderungen. Die Konvention enthält daher Bürgerrechte, politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Rechte.

### 2. Rechtliche Natur der Behindertenrechtskonvention

In der Wirkung von völkerrechtlichen Verträgen ist die Geltung und die Anwendbarkeit zu unterscheiden. Der Aspekt der Geltung eines völkerrechtlichen Vertrages beantwortet die Frage, ob ein zusätzlicher Akt in der nationalen Rechtssetzung erforderlich ist, damit ein ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag Bestandteil des Landesrechts wird (Dualismus) oder nicht (Monismus). In der Schweiz als monistischem Land gelten ratifizierte völkerrechtliche Verträge direkt. Die BRK bildet seit der Ratifizierung damit Teil des Landesrechtes.

Der Aspekt der Anwendbarkeit eines völkerrechtlichen Vertrages beantwortet die Frage, ob sich Einzelpersonen vor nationalen oder, falls dies im Vertrag vorgesehen ist, internationalen Gerichten direkt auf die im völkerrechtlichen Vertrag normierten Rechte und Pflichten berufen können. Eine Anwendbarkeit ist dann gegeben, wenn die Bestimmungen des völkerrechtlichen Vertrages Einzelpersonen adressieren und genügend bestimmt formuliert sind. Ist dies nicht der Fall, liegt ein sogenanntes non-self executing treaty vor, der nicht direkt anwendbar ist, sondern vom Vertragsstaat verlangt, die Ziele der Konvention durch nationales Recht und staatliche Massnahmen zu realisieren. Eine direkte Anwendbarkeit ist bei der BRK nicht gegeben, weil sie sich an die Vertragsstaaten richtet und mehrheitlich programmatische Bestimmungen enthält, d.h. Zielvorgaben für die Staaten, die für die Individuen nicht unmittelbar einklagbare Rechte begründen (vgl. Botschaft UNO-BRK, S. 15 und 16). Dieser Wille des Parlaments kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass auf eine Ratifizierung des Fakultativprotokolls, das individuelle Klagen vor einem internationalen Vertragsausschuss ermöglicht hätte, verzichtet wurde.

Die Schweiz ist somit verpflichtet, die Ziele der BRK durch nationale Gesetzgebung und staatlichen Massnahmen schrittweise umsetzen. In der Umsetzung verfügt sie über einen Ermessensspielraum. Individuell einklagbar sind die Bestimmungen der BRK hingegen weder vor nationalen noch vor internationalen Gerichten.

### **3. Umsetzungsstand in den Kantonen**

Der Umsetzungsstand der BRK variiert von Kanton zu Kanton. In einigen Kantonen ist die Umsetzung fortgeschritten, während andere Kantone sich noch wenig mit der BRK auseinandergesetzt haben. In der Publikation von Eric Bertels, die systematisch den Umsetzungsstand der BRK in den Kantonen erhoben hat, rangiert der Kanton Thurgau im unteren Drittel, was auf einen Handlungsbedarf bei der Umsetzung der BRK und der Gleichstellung von MmB im Kanton Thurgau hinweist.

Die Umsetzung der BRK hat Auswirkungen auf sämtliche Lebensbereiche, da MmB in allen Lebensbereichen gleichgestellt werden sollen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist insbesondere erforderlich, dass

- bauliche und sprachliche Barrieren in der Öffentlichkeit, in Gebäuden, Transportmitteln, im Internet und in Publikationen abgeschafft werden,
- ein selbstbestimmtes Leben ermöglicht wird, indem keine Eingriffe in persönliche Rechte erfolgen und keine Entmündigung oder Ausgrenzung durch die Gemeinschaft erfolgt,
- in den Bereichen Bildung, Erziehung und Arbeit gleiche Rechte für alle realisiert werden.

3/5

Der umfassende Ansatz macht deutlich, dass die Umsetzung der BRK Anforderungen an eine Vielzahl von Kantons- und Gemeindestellen, zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Anspruchsgruppen und Interessensvertretungen stellt, um das Ziel einer Gleichstellung der MmB zu verwirklichen. Die BRK war auch verschiedentlich Gegenstand von parlamentarischen Aktivitäten im Grossen Rat.

#### **4. Einsetzung einer umfassenden interdisziplinären Arbeitsgruppe**

Um zu eruieren, welche Aspekte der BRK im Kanton Thurgau bereits umgesetzt werden und in welchen Bereichen Verbesserungen und Weiterentwicklungen für die Gleichstellung von MmB anzustreben sind, soll eine fundierte Grundlagenarbeit unter Einbezug aller relevanter Aspekte geleistet werden. Hierzu soll eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe eingesetzt werden, in welcher alle relevanten Akteure vertreten sind:

- Leiter Sozialamt (Vorsitz)
- Vertretung MmB (2)
- Vertretung Eltern von MmB
- Vertretung sonstige Angehörige von MmB
- Vertretung Pro Infirmis Thurgau/Schaffhausen
- Vertretung INSOS Thurgau
- Vertretung Regionale Berufsbeistandschaft
- Vertretung Verband Trägerschaften Sonderschulen Thurgau (VTST)
- Vertretung Generalsekretariat Departement für Bau und Umwelt
- Vertretung Generalsekretariat Departement für Finanzen und Soziales
- Vertretung Generalsekretariat Departement für Erziehung und Kultur
- Vertretung Generalsekretariat Departement für Justiz und Sicherheit
- Vertretung Hochbauamt
- Vertretung Tiefbauamt
- Vertretung Amt für Gesundheit
- Vertretung Sozialamt
- Vertretung Amt für Volksschule
- Vertretung Sportamt
- Vertretung Staatskanzlei, Informationsdienst
- Vertretung Generalsekretariat DIV, Abteilung Öffentlicher Verkehr

4/5

Um die Komplexität der Arbeit zu reduzieren, kann sich die interdisziplinäre Arbeitsgruppe in Teil-Arbeitsgruppen organisieren, die einzelne Aspekte fachlich beleuchten.

## 5. Auftrag

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe ist bewusst umfassend zusammengesetzt, um die notwendigen Entscheidungsgrundlagen für den Kanton Thurgau zu erarbeiten und diese im Rahmen eines Grundlagenberichts dem Regierungsrat zu präsentieren. Der Grundlagenbericht gibt Auskunft über den Stand, die Defizite und die Konsequenzen sowie die Art einer Umsetzung der BRK im Kanton Thurgau. Ebenfalls Teil des Berichts sind Empfehlungen über das weitere Vorgehen. Im Zuge dieser Arbeiten soll auch eine Tagung „Umsetzung der Behindertengleichstellungskonvention im Kanton Thurgau“ durchgeführt werden, deren Erkenntnisse ebenfalls in den Grundlagenbericht einfließen.

Auf Antrag des Departementes für Finanzen und Soziales

### **beschliesst der Regierungsrat:**

1. Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe „UNO-Behindertenrechtskonvention“ wird gemäss den Erwägungen in Kap. 4 eingesetzt. Das Sozialamt des Kantons Thurgau wird beauftragt, die Vertretungen der externen Anspruchsgruppen in Erfahrung zu bringen.
2. Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe „UNO-Behindertenrechtskonvention“ wird beauftragt, im zweiten Halbjahr 2022 eine initiale Tagung zur UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) im Kanton Thurgau mit den relevanten Anspruchsgruppen und Akteuren durchzuführen. Die Erkenntnisse der Tagung fließen in die Erarbeitung des Grundlagenberichts ein.
3. Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe „UNO-Behindertenrechtskonvention“ erarbeitet zu Händen des Regierungsrates bis am 31. Dezember 2023 einen umfassenden Grundlagenbericht gemäss den Erwägungen in Kap. 5.
4. Das Projekt wird dem zentralen Controlling unterstellt.

5/5

5. Mitteilung an:

Zustellung extern

- Pro Infirmis Thurgau/Schaffhausen (durch SOA)
- INSOS Thurgau (durch SOA)
- Regionale Berufsbeistandschaften (durch DJS)
- Verband Trägerschaften Sonderschulen Thurgau (VTST) (durch DEK)

Zustellung intern

- Alle Departemente und Staatskanzlei
- Hochbauamt
- Tiefbauamt
- Finanzverwaltung
- Amt für Gesundheit
- Amt für Volksschule
- Sportamt
- Staatskanzlei, Informationsdienst
- Sozialamt

Für richtige Ausfertigung

Der Staatsschreiber

