



G U T A C H T E N

Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen – Grundrechtliche Pflichten und Kompetenzen von Bund und Kantonen

Rechtsgutachten zu Motion 24.3003: Das IFEG modernisieren. Gleiche Wahlmöglichkeiten und entsprechende Unterstützung für Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen

im Auftrag von Inclusion Handicap
Datum 31. Mai 2024
Autorin Prof. Dr. Vanessa Rüegger

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	6
1.1 Ausgangslage	6
1.2 Gutachtensauftrag	7
1.3 Methode und Aufbau	7
2. Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen – Grundrechtliche Pflichten von Bund und Kantonen	8
2.1 Recht auf unabhängige Lebensführung und Inklusion (Art. 19 BRK)	8
2.1.1 Zweck der Bestimmung	8
2.1.2 Schutzbereich	9
2.1.3 Staatliche Pflichten	10
2.2 Weitere staatsvertragliche Verpflichtungen der Schweiz	12
2.3 Schutz der selbstbestimmten Lebensführung in der Bundesverfassung	13
2.4 Zwischenfazit	14
3. Kompetenzaufteilung im Bereich Wohnen von Menschen mit Behinderungen	14
3.1 Neuordnung der Zuständigkeiten im Rahmen des NFA (2008)	14
3.2 Kompetenzaufteilung gemäss Art. 112b BV	14

3.2.1	Sachlicher Geltungsbereich: Förderung der Eingliederung i.S.v. Art. 112b BV	15
3.2.2	Persönlicher Geltungsbereich: Invalide i.S.v. Art. 112b BV	16
3.2.3	Zuständigkeiten	17
3.2.4	(Teil-)Konkretisierung der kantonalen Pflichten im Bereich der Institutionen im IFEG	18
3.2.5	Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des selbstbestimmten Wohnens	19
3.3	Kompetenzaufteilung gemäss Art. 112c BV	19
3.3.1	Sachlicher Geltungsbereich: Hilfe und Pflege zu Hause i.S.v. Art. 112c BV	20
3.3.2	Persönlicher Geltungsbereich: Behinderte i.S.v. Art. 112c BV	20
3.3.3	Zuständigkeiten gemäss Art. 112c Abs. 1 BV	21
3.4	Kompetenz zur Förderung behindertengerechter Wohnungen	23
3.5	Zwischenfazit	23
4.	Ausgestaltung der Leistungen auf Kantons- und Bundesebene im Bereich Wohnen von Menschen mit Behinderungen	24
4.1	Ausgestaltung der Leistungen	24
4.1.1	Ergebnisse der Studie von 2017	25
4.1.2	Ergebnisse der Studie von 2022	26
4.1.3	Empfehlungen des BRK-Ausschusses (2022)	28
4.1.4	Ergebnisse des NFP 76 (2024)	29
4.2	Reformen in den Kantonen	29
4.2.1	Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft	29
4.2.2	Kantone Bern, Zürich und Zug sowie weitere Kantone	30
4.3	Interkantonale Reformen	32
4.4	Reformen auf Bundesebene	33
4.4.1	Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen	33
4.4.2	Revision ELG zur Förderung des selbstständigen Wohnens im Alter	33
4.4.3	Weitere Entwicklungen auf Bundesebene	34
4.5	Zwischenfazit	35
5.	Beantwortung der Gutachtensfragen	36
5.1	Gutachtenfrage 1: Über welchen Spielraum verfügt der Bundesgesetzgeber, um die von der Motion verlangte freie Wahl des Wohnortes und der Wohnform für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten?	36
5.2	Gutachtenfrage 2: Lässt sich die Motion mit den verfassungsrechtlichen Kompetenzbestimmungen vereinbaren?	36

Zusammenfassung

Anliegen der Motion 24.3003

- Der Schweizer Nationalrat hat am 7. März 2024 die Motion 24.3003 mit grosser Mehrheit angenommen. Mit der Motion soll die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen gestärkt werden. Dies soll durch eine Revision des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) sowie der weiteren damit verbundenen Bundesgesetze erfolgen. Eine Plafonierung der Gesamtkosten pro Person soll die Kostenneutralität der Reform insgesamt sicherstellen (Ziff. 1.1).
- Der Bundesrat anerkennt die Wichtigkeit des selbstbestimmten Wohnens, verweist aber auf verschiedene ungeklärte Fragen im Bereich der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen, die zuerst geklärt werden müssten. Aus diesem Grund erachtet er die Motion als verfrüht (Ziff. 1.1).
- Im Hinblick auf die Beratung der Motion im Ständerat hat Inclusion Handicap vorliegendes Gutachten in Auftrag gegeben, um den Spielraum und die Kompetenzgrundlage des Bundes zur Umsetzung der Motion abzuklären (Ziff. 1.2).

Ergebnisse des Gutachtens

- Das Gutachten kommt zur Schlussfolgerung, dass der Bund über die notwendigen Kompetenzen verfügt, um Motion 24.3003 umzusetzen. Aufgrund der offenen Formulierung der Motion verfügt der Bund über einen weiten Spielraum bei der Umsetzung des Auftrags.
- Er kann gestützt auf seine Grundsatzgesetzgebungskompetenz im Bereich der Eingliederung (Art. 112b Abs. 3 BV) das IFEG anpassen oder einen ergänzenden Rahmenerlass vorschlagen; weiter kann er die Ausgestaltung der individuellen Sozialversicherungsleistungen oder auch die Vorgaben zum behindertengerechten Wohnungsbau weiterentwickeln.

Begründung Nr. 1: Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss NFA

- Im Zuge des NFA erfolgte eine teilweise Entflechtung der Aufgaben und Finanzierung der Eingliederung für Invalide, respektive Behinderte. Dabei blieben die Zuständigkeiten des Bundes und der Kantone tatsächlich weiterhin eng verschränkt. Aufgrund des Nebeneinanders von eidgenössischen Sozialversicherungen und kantonalen Versorgungskompetenzen spricht die Botschaft zum NFA von einer "Verbundaufgabe"; die Aufgabenbereiche können auf sinnvolle Art und Weise weder der integralen Verantwortlichkeit des Bundes noch derjenigen der Kantone unterstellt werden. Die Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen nach Art. 112b und 112c BV sind sowohl für das institutionelle als auch für das autonome Wohnen eng verschränkt.
- 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

Kantone 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 (Ziff. 3.2.2).

- In persönlicher Hinsicht adressiert Art. 112b BV die Eingliederung sowohl Invaliden im Sinne des IVG, als auch weiterer Personen mit physischen oder psychischen Beeinträchtigungen, die keine IV-Leistungen beziehen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Begriffe "Invalide" (nach Art. 112b BV) und "Behinderte" (nach Art. 112c BV) massgeblich überschneiden (Ziff. 3.2.2 und 3.3.2).
- Der Bund verfügt mit Art. 112b Abs. 3 BV über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zum Erlass von Zielen, Grundsätzen und Kriterien der Eingliederung von Invaliden. 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, gestützt auf Art. 112b Abs. 3 BV Ziele, 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 (Ziff. 3.2.5).

Begründung Nr. 2: Verfassungs- und völkerrechtliche Pflichten von Bund und Kantonen

- Artikel 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 Unterstützungsdienste im Bereich des autonomen Wohnens (Ziff. 2.1). Auch weitere internationale Verträge schützen Aspekte des selbstbestimmten Wohnens (Ziff. 2.2).
- Das Recht auf selbstbestimmtes Wohnen ist auch in der Bundesverfassung breit verankert: Geschützt ist das selbstbestimmte Wohnen insbesondere durch die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), die freie Wahl des Wohnorts (Art. 24 BV) und den Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV). Artikel 8 Absatz 2 BV verbietet die Diskriminierung aufgrund von Behinderung, wozu auch der Schutz vor Ausgrenzung mittels Institutionalisierung mangels finanzierbarer Alternativen gehört (Ziff. 2.3).
- Sowohl Art. 19 BRK als auch die Sozialziele (Art. 41 BV) und die Grundrechte der Bundesverfassung (siehe insbes. Artikel 8 Absatz 4 BV) verpflichten Bund und Kantone, gesetzliche Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen im Bereich des autonomen Wohnens zu ergreifen (Ziff. 2.3).
- Das bedeutet für Bund und Kantone, dass sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten nach Art. 112b und 112c BV die Rechtsgrundlagen anpassen müssen, um die Selbstbestimmung im Bereich Wohnen zu gewährleisten. Der Bund ist folglich verpflichtet, sowohl seine individuellen Leistungen als auch die Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung (Art.

112b Abs. 3 BV) so zu regeln, dass das Recht auf selbstbestimmtes Wohnen und Inklusion gewährleistet ist.

Begründung Nr. 3: Gegenwärtige Ausgestaltung der Leistungen

- Die Leistungen des Bundes und der Kantone im Bereich des autonomen Wohnens sind eng verschränkt: Das private Wohnen wird gemäss aktuellen Statistiken sowohl durch individuelle Leistungen des Bundes als auch durch Leistungen der Kantone finanziert. Die Förderung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen erfordert deshalb Reformen auf Bundes- und auf Kantonsebene (Ziff. 4.1).
- 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 (Ziff. 4.1).
- Eine Vielzahl der Kantone hat entsprechende Reformen bereits umgesetzt oder bereitet diese vor. Aus kantonalen Stellungnahmen im Zusammenhang mit Reformen im Bereich des Wohnens wird zudem erkennbar, dass sie davon ausgehen, dass der Bund das selbstbestimmte Wohnen in seinem Aufgabenbereich noch zu wenig fördert (Ziff. 4.2). Auch auf interkantonaler Ebene bestehen Reformbemühungen (Ziff. 4.3).
- Für den Bund betrifft der Reformbedarf insbesondere die individuellen Sozialleistungen sowie eine Anpassung der Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung (Art. 112b Abs. 3 BV).

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

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 Personen (IFEG)² sowie der weiteren damit verbundenen Bundesgesetze erfolgen. Eine Plafonierung der Gesamtkosten pro Person im Gesetzesvorschlag soll die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung sichern und zu einem kostenneutralen Resultat führen.

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-SR) wird sich der Motion ab Sommer 2024 annehmen. Der Bundesrat empfiehlt deren Abweisung.³ Er anerkennt in seiner Stellungnahme zur Motion die Wichtigkeit des selbstbestimmten Wohnens und verweist darauf, dass der Bund für die Behindertenpolitik 2023-2026⁴ ein Schwerpunktprogramm "Wohnen" aufgenommen hat. Damit soll in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderungen beim Wohnen gefördert und eine bedarfsgerechte individuell gewählte Unterstützung ermöglicht werden.

Gleichzeitig verweist der Bundesrat auf verschiedene verfassungsrechtliche Fragen insbesondere im Bereich der Zuständigkeiten und Kompetenzen, die geklärt werden müssen. Der im Zuge der Neugestaltung des NFAs geschaffene Art. 112b BV verpflichtet die Kantone, die Eingliederung invalider Personen zu fördern, insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen. Zur Sicherstellung ausreichender stationärer Angebote sei dem Bund in Art. 112 b Abs. 3 BV die Kompetenz zugewiesen worden, Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung festzulegen. Im Gegensatz zur Eingliederung von Invaliden werde hingegen mit Art. 112c Abs. 1 BV eine ausschliessliche Zuständigkeit der Kantone im Bereich Hilfe und Pflege von betagten und behinderten Personen statuiert.

Demgegenüber vertreten die Motionäre in ihrer Begründung die Position, wonach der Bund im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) 2008 den Kantonen die Zuständigkeit für die sogenannte stationäre Eingliederung von Menschen mit Behinderungen übergab und dazu einheitliche Grundsätze im IFEG festlegte. Die "ambulante Eingliederung" sollten die Kantone selbst regeln, die "individuellen Eingliederungsmassnahmen" verblieben beim Bund. Eine genauere Aufgabenteilung mit

¹ Motion 24.3003 "Das IFEG modernisieren. Gleiche Wahlmöglichkeiten und entsprechende ambulante Unterstützung für Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen", eingereicht von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-NR) am 18. Januar 2024, vom Nationalrat am 7. März 2024 angenommen (nachfolgend Motion 24.3003).

² Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006 (IFEG) (SR 831.26).

³ Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Februar 2024 zu Motion 24.3003.

⁴ Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Behindertenpolitik 2023-2026, Übersicht über Ziele und Massnahmen vom 10. März 2023 (nachfolgend Behindertenpolitik 2023-2026).

Blick auf das autonome Wohnen mit Hilfe von Unterstützungsleistungen habe nicht stattgefunden. Mit der Ratifikation der BRK sei die Schweiz verpflichtet, das autonome Wohnen zu fördern. Studien hätten aufgezeigt, dass die unklare föderale Aufgabenteilung und stark fragmentierte Leistungen den Aufbau eines Unterstützungssystems für das autonome Wohnen hinderten. Dies soll unter anderem durch eine Revision hinderlicher Bestimmungen im IFEG und im Bundessozialversicherungsrecht vom Bund umgesetzt werden. Gemäss dem Votum des Nationalrats und Kommissionssprecher Christian Lohr findet mit der Umsetzung der Motion denn auch keine Verschiebung der Kompetenzen statt; es gehe einzig um die Verbesserung der Rahmenbedingungen innerhalb der bestehenden Kompetenzen.⁵

1.2 Gutachtensauftrag

Im Hinblick auf die Beratungen im Ständerat möchte Inclusion Handicap vertieft auf die Argumente des Bundesrats eingehen. In diesem Zusammenhang wurde die Unterzeichnende mit Schreiben vom 2. April 2024 von Inclusion Handicap beauftragt, ein Kurzgutachten zu den nachfolgenden Fragen zu erstellen:

- Frage 1:** Über welchen Spielraum verfügt der Bundesgesetzgeber, um die von der Motion verlangte freie Wahl des Wohnortes und der Wohnform für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten? Insbesondere: Wie sind Art. 112b und Art. 112c BV⁶ im Lichte der BRK⁷ (SR 0.109) zu verstehen? Gibt es allenfalls weitere verfassungsrechtliche Bestimmungen, welche für die von der Motion geforderten Änderung des IFEG von Bedeutung sind?
- Frage 2:** Gestützt auf die Ergebnisse nach 1): Lässt sich die Motion mit den verfassungsrechtlichen Kompetenzbestimmungen vereinbaren?

1.3 Methode und Aufbau

Die Beantwortung der Gutachtensfragen erfolgt mittels juristischer Auslegung der massgeblichen Bestimmungen der Schweizer Rechtsordnung (eingeschlossen internationales Recht) unter Einbezug der Materialien des Bundes und der Kantone sowie von Rechtsprechung und Lehre.

Die Motion 24.3003 fordert eine Revision des Bundesrechts, damit Menschen mit Behinderungen ihre Wohnform sowie ihren Wohnort frei und selbstbestimmt wählen können. Das Gutachten untersucht deshalb zuerst die Pflichten von Bund und Kantonen zur Gewährleistung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen (Ziff. 2). Im Anschluss folgt eine Untersuchung der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Wohnen von Menschen mit Behinderungen (Ziff. 3).

⁵ AB NR N 367.

⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) (SR 101).

⁷ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (BRK), für die Schweiz in Kraft getreten am 15. Mai 2014 (SR 0.109).

Die Auslegung der Verfassungsgrundlagen wird mit einer Analyse der gegenwärtigen Ausgestaltung der Leistungen und Finanzflüsse im Bereich des autonomen Wohnens ergänzt (Ziff. 4). Daraus wird deutlich, dass die Verantwortung von Bund und Kantonen im Bereich des selbstbestimmten Wohnens eng verschränkt und komplementär ist (Ziff. 4.1). Weiter zeigen zahlreiche Reformen auf Kantonsebene, dass viele Kantone ihren Verpflichtungen aus der BRK durch grundlegende Systemwechsel in der Finanzierung von Leistungen nachkommen (Ziff. 4.2); auf Bundesebene sind entsprechende Reformen weitestgehend noch ausstehend (Ziff. 4.3).

Gestützt auf diese Erkenntnisse ist davon auszugehen, dass der Bund über die notwendigen Kompetenzen für die von der Motion geforderten Reformen verfügt (Ziff. 5).

2. Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen – Grundrechtliche 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 zentrale Garantien der von der Schweiz ratifizierten Behindertenrechtskonvention (BRK) auf, namentlich das Recht von Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt in der Gemeinschaft zu leben (Art. 19 BRK). Dieses Recht ist auch in der Schweizer Bundesverfassung verankert. In den nachfolgenden Abschnitten sind die daraus folgenden Rechte und Pflichten zusammenfassend dargelegt.

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

2.1.1 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 Paradigmenwechsels im gesellschaftlichen Umgang mit Behinderungen. Menschen mit Behinderungen wurden historisch gesehen persönliche und individuelle Wahlmöglichkeiten und Kontrolle in allen Bereichen ihres Lebens verweigert. Viele wurden als unfähig angesehen, unabhängig und innerhalb der Gesellschaft (anstatt separiert in Institutionen) zu leben. Das hat dazu geführt, dass in der heutigen Gesellschaft die für ein selbstbestimmtes Leben notwendigen Unterstützungsleistungen entweder nicht verfügbar oder an eine von der allgemeinen Gesellschaft getrennte Unterbringung in einer Institution und damit an eine vorgegebene Lebensform gebunden sind. Ressourcen werden in Institutionen investiert, anstatt Möglichkeiten für Menschen mit Behinderungen zu entwickeln, um unabhängig in der Gemeinschaft zu leben. 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.⁸

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. Das zeigt sich beispielsweise in der Architektur öffentlicher Gebäude und Plätze, im öffentlichen Verkehr sowie an der geringen Verfügbarkeit von barrierefreien Wohnungen. Dies ist Ausdruck einer Gesellschaft, deren öffentliche und private Infrastruktur über lange Zeit die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen nicht berücksichtigte. 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.⁹

2.1.2 Schutzbereich

Artikel 19 BRK ist einer der weitreichendsten Artikel des Übereinkommens. Das gewährleistete Recht ist intersektional und berührt alle Bereiche des menschlichen Lebens. Das Recht umfasst unter anderem die Wahl des Aufenthaltsorts und der Wohnform (lit. a), Zugang zu Unterstützungsdiensten zu Hause und in Einrichtungen zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Absonderung (lit. b), und gleichberechtigten Zugang zu gemeindenahen Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit (lit. c).

Das mit der BRK gewährleistete Recht auf ein selbstbestimmtes Leben und auf Inklusion in der Gemeinschaft 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. Dazu gehören insbesondere folgende Aspekte:¹⁰

- **Autonomie:** Menschen mit Behinderungen haben das Recht, Entscheidungen über ihr eigenes Leben zu treffen, einschliesslich wo und wie sie leben, arbeiten und soziale Kontakte pflegen. Sie sollten die Möglichkeit haben, ihre Wohnsituation, Unterstützungsleistungen und täglichen Aktivitäten entsprechend ihren Vorlieben, Bedürfnissen und Zielen selbst zu wählen.

⁸ 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 (zit. BRK-Ausschuss, GC Nr. 5), Ziff. 1. Art. 19 BRK ist in der Schweizer Literatur und Rechtsprechung bis anhin wenig thematisiert, weiterführend VON RÜTTE BARBARA, Kommentar zu Art. 19 BRK, in: Naguib Tarek/Pärli Kurt/Landolt Hardy (Hrsg.), UNO-Behindertenkonvention, Bern 2023 (nachfolgend Kommentar BRK-VON RÜTTE, Art. 19) (etwa zum Schutzzweck N 1-5); aus internationaler Perspektive FIALA-BUTORA JÁNOS/RIMMERMANN ARIE/GUR AYELET, Art. 19 Living Independently and Being Included in the Community, in: Bantekas Ilias/Stein Michael Ashley/Anastasiou Dimitris (Hrsg.), The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary, Oxford 2018 (nachfolgend CRPD Commentary-FIALA-BUTORA/RIMMERMANN/GUR, Art. 19).

⁹ BRK-Ausschuss, GC Nr. 5, Ziff. 1.

¹⁰ BRK-Ausschuss, GC Nr. 5, Ziff. 2, 6 f.; Kommentar BRK-VON RÜTTE, Art. 19 N 16 ff.

- **Inklusion:** Das eigenständige Leben bedeutet, in das Gemeinschaftsleben integriert zu sein, an sozialen, kulturellen und bildungsbezogenen Aktivitäten teilzunehmen und Möglichkeiten für selbstgewählte Beziehungen und soziale Kontakte zu haben.
- **Barrierefreiheit:** Infrastruktur und Dienstleistungen sollten so gestaltet und organisiert sein, dass Menschen mit Behinderungen sie ohne Barrieren nutzen können, um eigenständig zu leben.
- **Unterstützungsleistungen:** Der Zugang zu angemessenen Unterstützungsleistungen wie persönlicher Assistenz, Gesundheitsversorgung, Rehabilitation und Hilfstechnologien ist für Menschen mit Behinderungen unerlässlich, um eigenständig zu leben und vollständig an der Gemeinschaft teilzunehmen. Unzureichende Finanzierung, fragmentierte Dienstleistungssysteme und ein Mangel an Koordination zwischen den Dienstleistungsanbietern können zu Versorgungslücken und begrenzten Möglichkeiten für Menschen mit Behinderungen führen.
- **Würde und Rechte:** Menschen mit Behinderungen haben das Recht, eigenständig mit Würde, Respekt und vollständiger Wahrnehmung ihrer Menschenrechte zu leben, ohne Diskriminierung oder Ausgrenzung aufgrund ihrer Behinderung zu erleben, etwa durch die systemisch bedingte Unterbringung in Institutionen. Ein wichtiger Bestandteil des Rechts auf ein selbstbestimmtes Leben ist deshalb auch die inklusive Ausgestaltung der Rechtsordnung, welche die Unterstützung von Selbstbestimmung und Autonomie in allen Lebensbereichen priorisiert, sowie der Zugang zu Rechtsschutzmassnahmen zur Geltendmachung dieser Rechte.

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.

2.1.3 Staatliche Pflichten

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die volle Verwirklichung der Rechte für alle Menschen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern (Art. 4 Abs. 1 BRK). Dazu gehören unter anderem Massnahmen zur Anerkennung der Rechte (lit. a), zur Änderung oder Aufhebung hinderlicher Gesetze oder Praktiken (lit. b) und zur Berücksichtigung der Rechte in allen politischen Programmen (lit. c) sowie in öffentlichen Einrichtungen (lit. d) und privaten Organisationen (lit. e).

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. Konkret beinhaltet das insbesondere folgende Pflichten der Staaten zur Durchsetzung von Art. 19 BRK:¹¹

- **Gesetzgeberische Massnahmen:** Staaten sind verpflichtet, geeignete gesetzgeberische Massnahmen zu verabschieden und umzusetzen, um die volle Verwirklichung des Rechts auf selbstbestimmtes Leben und Einbeziehung in die Gemeinschaft gemäss Artikel 19 sicherzustellen.
- **Politische Massnahmen:** Staaten sollten umfassende Politiken und Strategien entwickeln, die darauf abzielen, das Recht auf selbstbestimmtes Leben und die Einbeziehung in die Gemeinschaft für Menschen mit Behinderungen zu fördern und zu schützen.
- **Barrierefreiheit:** Staaten müssen Massnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Vielzahl von In-Home-, Wohn- und anderen Gemeinschaftsdiensten haben, einschliesslich persönlicher Unterstützung, die erforderlich ist, um das Leben und die Einbeziehung in die Gemeinschaft zu unterstützen.
- **Bezahlbarer Wohnraum:** Staaten sollten die Verfügbarkeit verschiedener erschwinglicher Wohnmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen fördern, einschliesslich barrierefreiem Wohnraum, unterstützendem Wohnen und unterstützten Wohnformen.
- **Unterstützungsdienste:** Staaten sind dafür verantwortlich, dass Unterstützungsdienste, einschliesslich persönlicher Assistenz, Rehabilitation und beruflicher Ausbildung, verfügbar und zugänglich sind, um Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben und eine Einbeziehung in die Gemeinschaft zu ermöglichen.
- **Bildung und Schulung:** Staaten sollten Bildungs- und Schulungsprogramme bereitstellen, um Menschen mit Behinderungen mit den Fähigkeiten und Ressourcen auszustatten, die für ein selbstbestimmtes Leben und eine Einbeziehung in die Gemeinschaft erforderlich sind.
- **Aufklärung:** Staaten sollten Aufklärungskampagnen durchführen, um positive Einstellungen gegenüber Menschen mit Behinderungen zu fördern und Stigmatisierung und Diskriminierung zu bekämpfen, die ihre volle Teilnahme am Gemeinschaftsleben behindern können.
- **Überwachung und Evaluation:** Staaten sind verpflichtet, Überwachungsmechanismen einzurichten, um die Umsetzung von Artikel 19 zu bewerten und Fortschritte bei der Verwirklichung des Rechts auf selbstbestimmtes Leben und Einbeziehung in die Gemeinschaft für Menschen mit Behinderungen zu evaluieren.

¹¹ BRK-Ausschuss, GC Nr. 5, Ziff. 39 ff.; Kommentar BRK-VON RÜTTE, Art. 19 N 49 ff.

Bund und Kantone sind folglich verpflichtet, unter anderem mittels Anpassung der Rechtsgrundlagen ein System zu etablieren, dass 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 BV, wonach die Rechtsordnung Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Behinderten vorsehen muss (siehe Ziff. 2.3).

2.2 Weitere staatsvertragliche Verpflichtungen der Schweiz

Neben der BRK gewährleisten auch weitere für die Schweiz verbindliche Übereinkommen gewisse Aspekte der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich des Wohnens.

Artikel 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 (Artikel 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte¹²) und dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschliesslich angemessener Kleidung, Nahrung und Wohnung (Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte¹³).¹⁴ Artikel 9 (1) der Konvention über die Rechte des Kindes¹⁵ verlangt von den Vertragsstaaten, dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird. Artikel 23 (1) 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 in Institutionen untergebracht sind und verpflichtet die Vertragsstaaten zur Deinstitutionalisierung.¹⁶

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in mehreren Urteilen verschiedene Aspekte der selbstbestimmten Lebensführung von Menschen mit Behinderungen unter Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention¹⁷ (EMRK) geschützt.¹⁸ Im Fall *Stanev g. Bulgarien*¹⁹ hat die Grosse Kammer des EGMR beispielsweise die Unterbringung einer Person mit einer psychischen Behinderung in einer Anstalt gegen ihren Willen als Verletzung von 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

¹² Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992 (SR 0.103.2).

¹³ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992 (SR 0.103.1).

¹⁴ BRK-Ausschuss, GC Nr. 5, Ziff. 9.

¹⁵ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, für die Schweiz in Kraft getreten am 26. März 1997 (SR 0.107).

¹⁶ BRK-Ausschuss, GC Nr. 5, Ziff. 11 f.; Kommentar BRK-VON RÜTTE, Art. 19 N 5.

¹⁷ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, für die Schweiz in Kraft am 3. Oktober 1974 (SR 0.101).

¹⁸ Für eine Zusammenfassung der Rechtsprechung siehe CRPD Commentary-FIALA-BUTORA/RIMMERMANN/GUR, Art. 19 ad 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. 6-19.

¹⁹ EGMR-Urteil *Stanev g. Bulgarien* (Nr. 36760/06) vom 17. Januar 2012, Ziff. 182-191.

von Menschen mit Behinderungen auf Beziehungen mit anderen Menschen und Integration in die Gesellschaft umfasst ebenso wie die autonome Lebensgestaltung.²⁰

Zu erwähnen sind weiter das Übereinkommen Nr. 102 vom 28. Juni 1953 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit²¹ sowie das Übereinkommen Nr. 159 vom 20. Juni 1983 über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten²². Beide Übereinkommen haben finanzielle und weitere Massnahmen zur Gewährleistung der Selbständigkeit und gesellschaftlichen Teilhabe zum Gegenstand.²³

2.3 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 Bundesgesetz über die Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG)²⁶ erste Rechtsgrundlagen geschaffen für die Beseitigung von Benachteiligungen und die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Das Gesetz adressiert dabei auch den gleichberechtigten und barrierefreien Zugang zu Bauten und Anlagen, darin eingeschlossen Wohnbauten (siehe Ziff. 3.4).²⁷

Auch die Sozialziele nach Art. 41 BV verpflichten Bund und Kantone, im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel verschiedene Aspekte

²⁰ Zusammenfassend EGMR-Urteil Glaisen g. Schweiz (Nr. 40477/13) vom 25. Juni 2019, Ziff. 37-40.

²¹ Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit vom 28. Juni 1952, für die Schweiz in Kraft getreten am 18. Oktober 1978 (SR 0.831.102).

²² Übereinkommen Nr. 159 über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten vom 20. Juni 1983, für die Schweiz in Kraft getreten am 20. Juni 1986 (SR 0.822.725.9).

²³ SGK BV-LANDOLT, Art. 112b N 12.

²⁴ Kommentar BRK-VON RÜTTE, Art. 19 N 58; EGLI/FILIPPO, Gutachten SODK, S. 7 Ziff. 28. Zur Möglichkeit eines verfassungsmässigen Leistungsanspruchs, wenn die Vorenthaltung einer Dienstleistung im Bereich des Wohnens zu einer faktischen Grundrechtsverletzung führt siehe SGK BV-LANDOLT, Art. 112b N 29-34, mit Verweis auf u.a. BGE 134 I 105 (Anspruch auf behindertengerechte Wohnungsanpassung).

²⁵ Kommentar BRK-VON RÜTTE, Art. 19 N 58.

²⁶ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) vom 13. Dezember 2002 (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 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., 6 f.

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 tragbaren Bedingungen (lit. e) und die Förderung der Selbständigkeit und Integration von Kindern und Jugendlichen (lit. g).

2.4 Zwischenfazit

Bund und Kantone sind basierend auf der von der Schweiz ratifizierten Behindertenrechtskonvention (BRK), weiterer internationaler Verträge, der Grundrechte und der Sozialziele der Bundesverfassung zur Förderung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Wohnen verpflichtet. Artikel 19 BRK garantiert das Recht auf eine unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft. Die historische Institutionalisierung von Menschen mit Behinderungen wird kritisch analysiert und die Notwendigkeit eines erleichterten Zugangs zu barrierefreien Wohnräumen und Unterstützungsleistungen für das selbstbestimmte Wohnen hervorgehoben.

Die Pflichten der Staaten beinhalten gesetzgeberische Massnahmen, politische Strategien, die Sicherstellung der Barrierefreiheit, Förderung von bezahlbarem Wohnraum und umfassenden Unterstützungsdiensten sowie Bildungs- und Aufklärungsprogramme. Zu einer effektiven Umsetzung dieser Rechte gehört auch die Anpassung der Rechtsordnung. Wie die Ergebnisse der nachfolgenden Abschnitte aufzeigen, sind für die Umsetzung dieser Pflichten sowohl der Bund als auch die Kantone zuständig.

3. Kompetenzaufteilung im Bereich Wohnen von Menschen mit Behinderungen

3.1 Neuordnung der Zuständigkeiten im Rahmen des NFA (2008)

Im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) erfolgte 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, namentlich individuelle Leistungen der AHV und IV, Ergänzungsleistungen, Bau- und Betriebsbeiträge der IV und die Förderung der Alters- und Behindertenhilfe. Der bisherige Art. 112 Abs. 6 BV (Förderung der Eingliederung Invalider und Unterstützung von Bestrebungen zugunsten Betagter, Hinterlassener und Invalider) wurde aufgehoben und durch Art. 112b (Förderung der Eingliederung Invalider) und Art. 112c BV (Betagten- und Behindertenhilfe) ersetzt.²⁸

3.2 Kompetenzaufteilung gemäss Art. 112b BV

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

²⁸ Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2001 2229 (nachfolgend Botschaft NFA I), 2301, 2413.

Sachleistungen zur Eingliederung von Invaliden wurden damit ausschliesslich Sache des Bundes (Art. 112 Abs. 2 lit. a^{bis}, Art. 112 Abs. 3 lit. b und Art. 112b Abs. 1 BV).²⁹

Gleichzeitig wurden die vor der Reform vom Bund geleisteten kollektiven Beiträge an Anstalten, Werkstätten aufgehoben und neu die Kantone verpflichtet, die Eingliederung von Invaliden, insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und Arbeiten dienen, zu fördern (Art. 112b Abs. 2 BV).³⁰

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

Sachlich regelt Art. 112b BV die "Förderung der Eingliederung" invalider Personen durch den Bund und die Kantone. Aus der Botschaft wird deutlich, dass Bund, Kantone, Parteien und Interessenverbände mit dieser Verfassungsgrundlage ihr Bekenntnis zur Förderung der gesellschaftlichen Eingliederung nach dem Grundsatz "Eingliederung vor Rente" bestätigten.³¹ Als materielles Eingliederungsziel sollen Personen 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.³²

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.³³ 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.³⁴ Dies entspricht nicht zuletzt auch dem Zweck der individuellen Leistungen gemäss IVG, zu einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung beizutragen (Art. 1a Bst. a–c IVG). Auch das Bundesgericht betont diesbezüglich, dass die mit der IV primär angesprochene berufliche Integration auch der sozialen Integration dient.³⁵

Auch der französische Wortlaut von Art. 112b BV unterstützt die weite Auslegung des Begriffs. In der deutschen Version von Art. 112b BV hat der Verfassungsgeber den Begriff "Eingliederung" verwendet, der auch in der Gesetzgebung zur Invalidenversicherung benutzt wird. In der französischen Version hat der Verfassungsgeber mit dem Wort "Inclusion" einen Begriff mit einem weiten Bedeutungsumfang verwendet (in der französischen Version des IVG ist demgegenüber enger von "réadaptation" die Rede). 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. Diese Interpretation ist umso logischer,

²⁹ BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 4.

³⁰ Botschaft NFA I, 2442, 2473.

³¹ Botschaft NFA I, 2440.

³² Botschaft NFA I, 2440 f.

³³ BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 6; CR Const.-DUPONT, Art. 112b N 7.

³⁴ BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 10; SGK BV-LANDOLT, Art. 112b N 11; CR Const.-DUPONT, Art. 112b N 12 f.

³⁵ BGE 139 V 547 E. 9.3.

als die Kantone keine Gesetzgebungsbefugnisse im Zusammenhang mit den in der IVG vorgesehenen Rehabilitationsmassnahmen haben.³⁶

Die weite Auslegung des Begriffs "Eingliederung", wie sie bereits in der Botschaft mit der Formulierung eines "materiellen Eingliederungsziels" zum Ausdruck kommt, wird auch durch eine grundrechts- und völkerrechtskonforme Verfassungsauslegung unter Einbezug der Grundrechte der Bundesverfassung und Art. 19 BRK gestützt. Folglich ist der Begriff der Eingliederung in Art. 112b BV nicht auf die berufliche Eingliederung beschränkt, sondern umfasst auch die gesellschaftliche Eingliederung, wozu auch das selbstbestimmte Wohnen gehört.

3.2.2 Persönlicher Geltungsbereich: Invalide i.S.v. Art. 112b BV

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.³⁷ Nach Art. 8 Abs. 1 ATSG³⁸ ist Invalidität die voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit. Die Invalidität kann nach Art. 4 Abs. 1 IVG³⁹ Folge von Geburtsgebrechen, Krankheit oder Unfall sein.

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.⁴⁰ 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 nichterwerblichen Aufgabenbereich zu betätigen, beeinträchtigt oder bedroht ist.⁴¹ Je nachdem wie die letztgenannte Einschränkung oder Beeinträchtigung nichterwerblicher Aufgabenbereiche verstanden wird decken sich die verfassungsrechtlichen Begriffe der Invalidität i.S.v. Art. 112b BV und der Behinderung i.S.v. Art. 112c BV teilweise oder fast gänzlich (siehe auch Ziff. 3.3.2).⁴² Da Invalide i.S. des IVG auch behinderte Personen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV sind (dazu Ziff. 3.3.2), bildet Art. 112b BV sowohl in einer engen als auch in einer weiten Auslegung auf jeden Fall eine Kompetenzgrundlage des Bundes zur Konkretisierung der verfassungs- und

³⁶ CR Const.-DUPONT, Art. 112b N 13.

³⁷ Botschaft NFA I, 2439; Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005 (BBI 2005 6029) (nachfolgend Botschaft NFA II), 6205.

³⁸ Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 (SR 830.1).

³⁹ Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959 (SR 831.20).

⁴⁰ OFK-BIAGGINI, Art. 112b N 3.

⁴¹ BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 9; SGK BV-LANDOLT, Art. 112b N 10; CR Const.-DUPONT, Art. 112b N 11.

⁴² BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 6.

völkerrechtlichen Pflichten im Bereich selbstbestimmtes Wohnens von Menschen mit Behinderungen.⁴³

3.2.3 Zuständigkeiten

Die Bestimmung schafft eine parallele Förderkompetenz von Bund und Kantonen im Bereich der Eingliederung Invalider. 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).⁴⁴ Ergänzend dazu erhält der Bund eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zur einheitlichen Regelung der Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung Invalider (Abs. 3).

a. Förderpflicht des Bundes (Abs. 1)

Die Verfassungsbestimmung verpflichtet den Bund, die Eingliederung durch Ausrichtung von Geld- und Sachleistungen zu fördern (Art. 112b 1. Satz). Die Förderung durch den Bund ist damit auf individuelle Leistungen beschränkt.⁴⁵

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). Der Bund kann dazu aber auch allgemeine Bundesmittel einsetzen.⁴⁶

Gegenwärtig verwendet der Bund ausschliesslich Mittel aus der Invalidenversicherung; es steht ihm aufgrund der offenen Formulierung der Verfassungsgrundlage offen, weitere Formen der Finanzierung von Eingliederungsleistungen vorzusehen.⁴⁷ Wie bereits erwähnt kann der Bund gestützt auf Art. 112b Abs. 1 BV aufgrund des offenen Eingliederungsbegriffs nicht nur Massnahmen zur beruflichen Eingliederung erlassen, sondern auch die gesellschaftliche Eingliederung durch individuelle Leistungen fördern, wie etwa Leistungen an das selbstbestimmte Wohnen. Wie die gegenwärtige Ausgestaltung der Leistungen aufzeigt, leistet der Bund bereits heute gewisse Leistungen an das selbstbestimmte Wohnen (siehe Ziff. 4.1) oder hat erste Reformen zu einer entsprechenden Fortentwicklung seiner Leistungen eingeleitet, wie etwa die Förderung des selbstbestimmten Wohnens im Alter (siehe Ziff. 4.4).

b. Förderpflicht der Kantone (Abs. 2)

Die Kantone erhalten durch Art. 112b Abs. 2 BV einen verbindlichen Förderungsauftrag zur Eingliederung Invalider. Die Ziele dieses Auftrags werden durch den Bund im Rahmen

⁴³ CR Const.-DUPONT, Art. 112b N 7.

⁴⁴ OFK-BIAGGINI, Art. 112b N 5.

⁴⁵ Botschaft NFA I, BBI 2002 2471; OFK-BIAGGINI, Art. 112b N 2.

⁴⁶ BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 11; SGK BV-LANDOLT, Art. 112b N 18; CR Const.-DUPONT, Art. 112b N 15.

⁴⁷ Gl. M. BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 11.

seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz (Art. 112b Abs. 3 BV) festgelegt. Sinngemäss ergibt sich dieser Förderungsauftrag auch aus Art. 8 Abs. 4 BV und der BRK.⁴⁸

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 fördern. Einzig im Bereich des Wohnens und Arbeitens von Invaliden 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).⁴⁹

c. Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes (Abs. 3)

Der Bund erhält mit Art. 112b Abs. 3 BV die weit ausgestaltete Grundsatzgesetzgebungskompetenz⁵⁰ 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 der Invaliden entspricht.⁵¹ Die weit formulierte Grundsatzgesetzgebungskompetenz in Art. 112b Abs. 3 BV ermächtigt den Bund, hinsichtlich der fachlichen und inhaltlichen Ausgestaltung der Eingliederung auch im Bereich des autonomen Wohnens den Kantonen konkrete Vorgaben zu machen; die detaillierte Konkretisierung dieser Vorgaben sowie die Verantwortung für die Umsetzung liegt bei den Kantonen.⁵²

3.2.4 (Teil-)Konkretisierung der kantonalen Pflichten im Bereich der Institutionen im IFEG

Nach Annahme der Verfassungsänderungen durch Volk und Stände im November 2004 folgte eine Reihe von Gesetzesänderungen u.a. auch im Bereich der sozialen Sicherheit. Neben punktuellen Änderungen in den sozialversicherungsrechtlichen Erlassen verabschiedete der Bund gestützt auf den neuen Artikel 112b Abs. 3 BV ein Rahmengesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG).⁵³

Das IFEG regelt die Eingliederung von invaliden Personen mittels Institutionen und soll den Zugang zu einer Institution zur Förderung der Eingliederung sicherstellen (Art. 1 IFEG). Der in Art. 3 IFEG verwendete Begriff der "Eingliederung" umfasst entsprechend einzig das Wohnen, die Arbeit, die Beschäftigung und weitere Tagesaktivitäten in einer Institution. Die medizinische oder die berufliche Eingliederung fallen nicht unter das IFEG. Auch die

⁴⁸ BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 13.

⁴⁹ SGK BV-LANDOLT, Art. 112b N 24; CR Const.-DUPONT, Art. 112b N 17.

⁵⁰ In der Botschaft NFA I, 2471, ist von einer «Kompetenz für eine Rahmengesetzgebung» die Rede. Dies dürfte in der zeitgenössischen Dogmatik der Grundsatzgesetzgebungskompetenz entsprechen, vgl. OFK-Biaggini, Art. 112b N 6.

⁵¹ Botsch. NFA I, 2441, 2443.

⁵² BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 15.

⁵³ Botschaft NFA II, 6201 ff.

ambulante Eingliederung und die Unterstützung selbstbestimmter Wohnformen sind vom Gesetz bis anhin nicht erfasst.⁵⁴

Der Bund gibt den Kantonen Ziele, Grundsätze und Kriterien der Eingliederung im Rahmen der institutionellen Unterbringung vor. Die Umsetzung und Finanzierung obliegt den Kantonen. Mit dem IFEG zog sich der Bund endgültig aus der Mitfinanzierung von Bau und Betrieb der Institutionen für Invalide zurück. Mittels individueller Leistungen aus der IV kommt er jedoch nach wie vor für individuelle Eingliederungsmassnahmen auf und schliesst zu diesem Zweck auch weiterhin Tarifverträge mit Institutionen ab.⁵⁵

3.2.5 Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des selbstbestimmten Wohnens

Da der Begriff der "Eingliederung" nach Art. 112b BV im weiten Sinn zu verstehen ist (Ziff. 3.2.2) und damit neben dem institutionellen Leben auch sämtliche weiteren für die Eingliederung relevanten Lebensbereiche umfasst, hat der Bund mit dem Erlass des IFEG nur einen Teil seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz nach Art. 112b Abs. 3 BV ausgeschöpft. 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.

Wie oben aufgezeigt (Ziff. 3.2.2) und in den weiteren Abschnitten vertieft, ist der verfassungsrechtliche Begriff der "Invaliden" nach Art. 112b BV in einem weiteren Sinn zu verstehen als der Begriff der Invaliden nach IVG. Entsprechend steht es dem Bund offen, für die Eingliederung aller Menschen, die aufgrund ihrer physischen oder psychischen Fähigkeiten Einschränkungen im Bereich des Wohnens erfahren, Ziele, Grundsätze und Kriterien zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens zu erlassen und damit einen schweizweiten Schutzstandard zu etablieren.

In Verbindung mit Art. 19 BRK (siehe Ziff. 2.1) sowie den einschlägigen Grundrechten (insbes. Art. 10 Abs. 2, Art. 8 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 4 BV) und den Sozialzielen (siehe Ziff. 2.3) ist sogar von einer entsprechenden Pflicht des Bundes auszugehen, die Eingliederung im Bereich des autonomen Wohnens mit entsprechenden Rechtsgrundlagen zu fördern.

3.3 Kompetenzaufteilung gemäss Art. 112c BV

Im Bereich der Betagten- und Behindertenhilfe kam es mit dem NFA zu einer Teilentflechtung (Art. 112c BV).⁵⁶ 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).

⁵⁴ Botschaft NFA II, 6204, 6206.

⁵⁵ Botschaft NFA II, 6201.

⁵⁶ Botschaft NFA I, 2473; BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112b N 4.

3.3.1 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 tageweise Unterbringung in institutionellen Strukturen, wie etwa Tagesheime.⁵⁷

Bei der Auslegung des sachlichen Geltungsbereichs ist zu beachten, dass die Übergänge zwischen den Wohnformen fliegend geworden sind. Ein von der 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.⁵⁸ 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. Die Unterstützung lässt sich oftmals weder in die eine noch in die andere Kategorie einteilen. Anders als die Unterteilung in Art. 112b und Art. 112c Abs. 1 BV suggeriert, ist der sachliche Geltungsbereich der beiden Bestimmungen eng verschränkt.

3.3.2 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.⁵⁹

Der Begriff der Behinderten i.S.v. Art. 112c BV ist in Übereinstimmung mit Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 1 Abs. 2 BRK auszulegen. Als behinderte Personen gemäss Art. 8 Abs. 2 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.⁶⁰ 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". Mit diesem weiten Begriffsverständnis werden Personen erfasst, die aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung nicht über jene Fähigkeiten verfügen, die in der Gesellschaft üblicherweise als gegeben vorausgesetzt werden. Die Beeinträchtigung muss eine gewisse minimale Dauer haben und sich mit einer gewissen Intensität ausschliessend oder stigmatisierend auf elementare

⁵⁷ BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112c N 9; OFK-BIAGGINI, Art. 112c N 2; CR Const.-DUPONT, Art. 112c N 10 f.

⁵⁸ Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen, S. III f.

⁵⁹ Botschaft NFA I, 2471; gl.M. OFK-BIAGGINI, Art. 112c N 3.

⁶⁰ BGer 1D_6/2018 [3.5.2019], E. 6.4; SGK BV-SCHWEIZER/FANKHAUSER, Art. 8 N 121; SGK BV-LANDOLT, Art. 112c N 15.

Aspekte der Lebensführung der betroffenen Person auswirken. Die Anforderungen an die einzelnen Bedingungen sind kontextabhängig.⁶¹

Von dieser Begriffsdefinition ausgehend wird deutlich, dass die in der Botschaft dargelegte Abgrenzung der Begriffe "Invalide" (Art. 112b BV) und "Behinderte" (Art. 112c BV) nicht trennscharf erfolgen kann. Gerade auch das materielle Eingliederungsziel von Art. 112b BV (siehe Ziff. 3.2.1) bringt dies besonders deutlich zum Ausdruck. Der persönliche Geltungsbereich von Art. 112b BV überschneidet sich mindestens teilweise mit demjenigen von Art. 112c BV.⁶² In einer verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung von Art. 112b und 112c BV ist sogar von einer weitreichenden Überschneidung auszugehen. Das zeigt sich auch an der tatsächlichen Ausgestaltung der Finanzierungsflüsse im Bereich des selbständigen Wohnens, bei denen Bundes- und Kantonsleistungen eng verschränkt sind (dazu Ziff. 3.3.3. und 4.1).

3.3.3 Zuständigkeiten gemäss Art. 112c Abs. 1 BV

a. Aufgaben der Kantone nach Art. 112c Abs. 1 BV

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.⁶³ 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 (dazu im Detail Ziff. 3.3.3. und 4.1).⁶⁴ Die Wahl der Mittel im Bereich der subsidiären Finanzierungszuständigkeit steht den Kantonen frei; sie können diese Leistungen entweder selber erbringen, Dritte mittels kollektiver Beiträge beauftragen oder den Betroffenen die notwendigen finanziellen Mittel in Form von individuellen Leistungen zur Verfügung stellen.⁶⁵

b. Hilfe und Pflege zu Hause als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen

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 dazu Ziff. 4.1).⁶⁶

Aufgrund des Nebeneinanders der individuellen Sozialversicherungsleistungen und kantonalen Versorgungskompetenzen bezeichnen EGLI/FILIPPO die Pflege von Menschen

⁶¹ Im Detail zur Begriffsdefinition SCHEFER MARKUS/HESS-KLEIN CAROLINE, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014 (nachfolgend SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht), S. 9-20.

⁶² BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112c N 7.

⁶³ BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112c N 8; OFK-BIAGGINI, Art. 112c N 2; CR Const.-DUPONT, Art. 112c N 9.

⁶⁴ SGK BV-LANDOLT, Art. 112c N 6; CR Const.-DUPONT, Art. 112b N 3 und 5.

⁶⁵ SGK BV-LANDOLT, Art. 112c N 12, 19.

⁶⁶ BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112c N 11; im Detail SGK BV-LANDOLT, Art. 112c N 6-11.

mit Behinderungen als "Verbundaufgabe".⁶⁷ Den Begriff der "Verbundaufgabe" für Leistungen der Existenzsicherung entnehmen sie der Botschaft zum NFA. Demnach ist eine Verbundaufgabe ein Aufgabenbereich, der von Bund und Kantonen finanziell gemeinsam getragen wird, weil dieser Bereich auf sinnvolle Art und Weise weder der integralen Verantwortlichkeit des Bundes noch derjenigen der Kantone unterstellt werden kann.⁶⁸ EGLI/FILIPPO zeigen in ihrem Gutachten zu Handen der SODK detailliert auf, wie stark die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen bei der Ausgestaltung der Leistungen und der Finanzflüsse im Bereich des begleiteten und betreuten Wohnens verschränkt sind und deshalb Bund und Kantone die Verantwortung gemeinsam tragen. Demnach stehen die eidgenössischen Sozialwerke und die kantonalen Kompetenzen "in gegenseitiger Abhängigkeit". Bund und Kantone könnten sich deshalb "nicht mit Verweis auf die jeweilige Zuständigkeit der anderen Staatsebene ihrer eigenen Verantwortung entschlagen".⁶⁹

Jüngere Studien im Auftrag des Bundes bestätigen diese Einschätzung (siehe dazu unten 4.1). 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, wobei die Zuständigkeiten nach Art. 112b und diejenigen nach Art. 112c BV als verschränkt zu verstehen sind.

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

Mit Art. 112c Abs. 2 BV erhält der Bund einen subsidiären Förderauftrag⁷⁰, 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.⁷¹

Vom Wortlaut her ist der Bund aber nicht auf die Unterstützung von Organisationen beschränkt. Er kann sämtliche Bestrebungen unterstützen, solange sie gesamtschweizerisch sind.⁷² Er kann dazu Mittel aus der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwenden (Art. 112c Abs. 2 Satz 2). Es steht ihm offen, auch Mittel aus anderen Bereichen des Staatshaushalts zur Verfügung zu stellen.⁷³

⁶⁷ EGLI PHILIPP / FILIPPO MARTINA, *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 (nachfolgend EGLI/FILIPPO, Gutachten SODK), S. 12 Ziff. 42, S. 54 Ziff. 191. Das Gutachten wurde im Rahmen der Umsetzung der Motion 18.3716 ("Ergänzungsleistungen für betreutes Wohnen", eingereicht von der SGK-NR am 31. August 2018, vom Nationalrat am 6. März 2019 und vom Ständerat am 12. Dezember 2019 angenommen) in Auftrag gegeben.

⁶⁸ Botschaft NFA I, 2335, 2337 f., 2545.

⁶⁹ EGLI/FILIPPO, Gutachten SODK, S. 50 f. Ziff. 178 f.

⁷⁰ OFK-BIAGGINI, Art. 112c N 5.

⁷¹ Botschaft NFA I, 2444; CR Const.-DUPONT, Art. 112c N 15-17 m.w.H.

⁷² SGK BV-LANDOLT, Art. 112c N 36 f.

⁷³ BSK BV-GÄCHTER/FILIPPO, Art. 112c N 15.

3.4 Kompetenz zur Förderung behindertengerechter Wohnungen

Ein bedeutendes Hindernis in der Umsetzung des Rechts auf selbstbestimmtes Wohnen ist der Mangel an bezahlbaren barrierefreien Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt (siehe dazu die Ergebnisse entsprechender Studien unter Ziff. 4.1). Der Bund ist mit Art. 108 Abs. 4 BV verpflichtet, die Interessen von Behinderten bei der Förderung des Wohnungsbaus, des Erwerbs zum Eigenbedarf durch Private sowie des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu berücksichtigen. Die Berücksichtigungspflicht unterstreicht die Verpflichtungen des Bundes aus Art. 19 BRK⁷⁴ (siehe Ziff. 2.1) und ergänzt die Sozialziele (Art. 41 BV), die Pflichten aus Art. 8 Abs. 4 BV (siehe Ziff. 2.3) und die Bestimmungen aus dem Bereich der sozialen Sicherheit.⁷⁵

Der Bund verpflichtet beispielsweise mit Art. 3 lit. c i.V.m. Art. 2 Abs. 3 BehiG, dass Bauten von Wohngebäuden mit mehr als acht Wohneinheiten keine Benachteiligungen beim Zugang zum Wohngebäude und den einzelnen Stockwerken für Behinderte aufweisen. Offen ist, ob damit auch die Möglichkeit der Benutzung des Inneren der Wohnungen erfasst ist.⁷⁶ Mit der ausdrücklichen Anerkennung letzterer Anforderung würde der Bund die Umsetzung des Rechts auf selbstbestimmtes Wohnen unterstützen.

3.5 Zwischenfazit

Die Anpassungen der Bundesverfassung und der Bundesgesetze 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). Das Gesetz ist einzig auf die Unterbringung in Institutionen ausgerichtet.⁷⁷ Dieser auf Institutionen beschränkte Ansatz der Eingliederung ist historisch zu erklären. Er vermag die geltenden Pflichten von Bund und Kantonen aus der Bundesverfassung (Ziff. 2.3) und dem Völkerrecht (Ziff. 2.1 und 2.2) nur unzureichend zu erfüllen. Gefordert sind Rechtsgrundlagen, die die Selbstbestimmung im Bereich des Wohnens systematisch priorisieren und fördern.

Bereits die Botschaft zum NFA bringt mit einem materiellen Eingliederungsbegriff das Eingliederungsziel der Förderung von Selbstbestimmung und Inklusion im weiten Sinn zum Ausdruck (Ziff. 3.2.1). In einer verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung ist auch der verfassungsrechtliche Begriff der "Invaliden" i.S.v. Art. 112b BV in einem weiten Sinn zu verstehen (Ziff. 3.2.2). Damit sind mit dem Invaliditätsbegriff nicht nur Leistungsempfänger gemäss IVG erfasst, sondern auch weitere gesundheitlich beeinträchtigte Personen.

Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 112b Abs. 3 BV ist entsprechend umfassend. Der Bund hat diese Kompetenz bis anhin ausschliesslich in

⁷⁴ Kommentar BRK-VON RÜTTE, Art. 19 N 58.

⁷⁵ SGK BV-ALVAREZ/STREIFF, Art. 108 N 40.

⁷⁶ SCHEFER/HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, S. 74 f., welche darauf hinweisen, dass demgegenüber verschiedene Kantone ausdrücklich verlangen, dass die Wohnungen auch für Behinderte benutzbar sein müssen oder eine nachträgliche Anpassung an deren Bedürfnisse möglich sein muss (S. 76 f.).

⁷⁷ Botschaft NFA II, 6202-6204.

Bezug auf das institutionelle Wohnen ausgeschöpft. Aufgrund der verfassungs- und völkerrechtlichen Anforderungen an die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen ist der Bund verpflichtet, ergänzend dazu die entsprechenden Rechtsgrundlagen für das autonome Wohnen zu erlassen (Ziff. 3.2.3.c).

Die Hilfe und Pflege von Behinderten zu Hause nach Art. 112c BV ist aufgrund des Nebeneinanders von Sozialversicherungsleistungen und kantonalen Leistungen eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Kantone haben einen verbindlichen Leistungsauftrag; im Bereich der Finanzierung sind die kantonalen Leistungen allerdings subsidiär zur Finanzierung durch den Bund. In einer verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung von Art. 112b und 112c BV sowie in Anbetracht der tatsächlichen Ausgestaltung der Leistungen (siehe Ziff. 4) zeigt sich, dass die beiden Verfassungsbestimmungen verschränkt zu verstehen sind und der Bund und die Kantone sowohl für das institutionelle als auch für das autonome Wohnen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen gemeinsam verantwortlich sind.

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

Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereich des selbstbestimmten Wohnens sind eng verschränkt. Deshalb sind zur Erfüllung des Verfassungsauftrags im Bereich des selbstbestimmten Wohnens Reformen auf allen föderalen Ebenen gefordert. Das zeigen auch jüngere Studien zur tatsächlichen Ausgestaltung der Leistungen und Finanzflüsse (Ziff. 4.1) sowie die zahlreichen Reformen in den Kantonen (Ziff. 4.2). Auch der Bund ist in seinen Kompetenzbereichen gefordert, die notwendigen Reformen in Umsetzung seiner verfassungs- und völkerrechtlichen Pflichten vorzunehmen.

4.1 Ausgestaltung der Leistungen

Im Bereich der sozialen Sicherheit erfolgte mit dem NFA nur eine teilweise Entflechtung zwischen Leistungen des Bundes und der Kantone. Gerade der Bereich der sozialen Existenzsicherung wird in der Botschaft als eine Verbundaufgabe erfasst. Es handelt sich damit um einen Aufgabenbereich, der von Bund und Kantonen finanziell gemeinsam getragen wird, weil dieser Aufgabenbereiche auf sinnvolle Art und Weise weder der integralen Verantwortlichkeit des Bundes noch derjenigen der Kantone unterstellt werden kann.⁷⁸ In vielen Bereichen blieben damit die Zuständigkeiten und Finanzierungsmodelle verflochten, so auch im Bereich des Wohnens für Menschen mit Behinderung.⁷⁹ Dies bestätigen auch eine vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in Auftrag gegebene Studie von 2017⁸⁰ sowie eine gemeinsam vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung

⁷⁸ Botschaft NFA I, 2335, 2337 f., 2545.

⁷⁹ 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. 37-41.

⁸⁰ FRITSCHI TOBIAS ET AL., Bestandesaufnahme des Wohnangebots für Menschen mit Behinderungen, Schlussbericht zuhanden des BSV vom 11. November 2019 (nachfolgend Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen).

von Menschen mit Behinderungen (EBGB), dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und der SODK in Auftrag gegebene Studie von 2022.⁸¹

4.1.1 Ergebnisse der Studie von 2017

In der vom BSV in Auftrag gegebenen Bestandesaufnahme des Wohnangebots für Menschen mit Behinderungen stellen die Autorinnen und Autoren 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. Die Anzahl Personen mit IV-Leistungen, die ein privates Angebot in Anspruch nehmen, hat sich von 2011 bis 2017 um über 20 Prozent gesteigert.⁸²

Der Bericht betont, dass die meisten Kantone die klare Stossrichtung der BRK in Richtung Selbstbestimmung, Wahlmöglichkeiten und Teilhabe an allen gesellschaftlichen Bereichen mittragen.⁸³ Gleichzeitig zeigt die Studie auf, dass verschiedene Hürden ein selbstbestimmtes Wohnen erschweren. Zum einen bestehen auf dem Wohnungsmarkt nicht genügend bezahlbare Wohnungen für Menschen mit Behinderungen, die selbständig wohnen möchten, zur Verfügung. Der Zugang zu solchen Wohnungen ist aufgrund von gesellschaftlichen Vorurteilen gegenüber Menschen mit Behinderungen zusätzlich erschwert.⁸⁴ Weiter ist die Finanzierung von ambulanten Dienstleistungen für das private Wohnen unübersichtlich, teilweise ungenügend abgestimmt und für die Betroffenen aufwändig in der Organisation.⁸⁵

Der Bericht von 2017 zum Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen kommt deshalb zur Schlussfolgerung, dass es in der Praxis eher schwierig ist, die für ein Leben ausserhalb einer Institution benötigte Unterstützung zu finanzieren und zu organisieren. Es bleibe damit meist nur ein sehr begrenzter Spielraum für selbstbestimmte Entscheidungen.⁸⁶ Entsprechend folgt die Empfehlung an den Bund, die Zuständigkeiten im Bereich der ambulanten Dienstleistungen für das private Wohnen in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der SODK transparenter zu gestalten und Eckpunkte für ein Finanzierungsmodell auszuarbeiten, dass diesen Bereich gegenüber dem institutionellen Bereich gleich behandelt. Als Lösungsansatz bietet sich gemäss Studie für alle Staatsebenen eine Weiterentwicklung des Finanzierungssystems in Richtung Subjektorientierung im Sinne der BRK an. Dabei soll auch die Interdependenz des selbständigen Wohnens mit der gesellschaftlichen Teilhabe (insbesondere Arbeit, Verkehr, Freizeitangebote etc.) berücksichtigt werden.⁸⁷

⁸¹ FRITSCHI TOBIAS 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 (nachfolgend Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung).

⁸² Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen, S. V.

⁸³ Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen, S. IV.

⁸⁴ Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen, S. VII.

⁸⁵ Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen, S. VII f.

⁸⁶ Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen, S. VIII.

⁸⁷ Schlussbericht Bestandesaufnahme Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen, S. X.

4.1.2 Ergebnisse der Studie von 2022

Der daran anschliessende Bericht von 2022 zu den Finanzflüssen und Finanzierungsmodellen im Bereich Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen bestätigt diese Thesen. Dabei stützt sich der Bericht auf eine noch breiter abgestützte Datenlage. Aus dem Bericht wird die Diskrepanz deutlich zwischen dem mit dem NFA 2008 in der Bundesverfassung verankerten Fokus auf die Finanzierung des institutionellen Wohnangebots durch die Kantone und den Pflichten von Bund und Kantonen aus der BRK, das selbstbestimmte Wohnen zu fördern. Dies führte gemäss Studie einerseits dazu, dass der Bund und die Kantone lange Zeit private Wohnformen in ihren Finanzierungsmodellen wenig berücksichtigten. Gleichzeitig hat sich mit der BRK die Wichtigkeit der Bundeskompetenz zur Förderung der Eingliederung im Rahmen der IV akzentuiert, da die Bundesleistungen ein elementarer Bestandteil der Finanzierung des privaten Wohnens sind.⁸⁸

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 und Leistungen des Lebensbereichs Wohnen oft nicht klar von anderen Leistungen abgegrenzt werden können und voneinander abhängen. Als Finanzträger sind dabei Sozialversicherungen, Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam beteiligt.⁸⁹ Das zeigt sich deutlich an einer detaillierteren Auflistung der Finanzflüsse:

- Die Kosten im Bereich Wohnen umfassen zunächst einmal die Ausgaben für die Unterkunft. Bei privaten Wohnformen sind dies der Mietzins, respektive der Hypothekarzins und die Nebenkosten. Diese werden grundsätzlich durch das Einkommen der Person gedeckt (Einkünfte aus Erwerbsarbeit, Vermögenswerte, Rentenleistungen der Sozialversicherungen sowie Einrichtungen der beruflichen Vorsorge), allenfalls ergänzt durch Ergänzungsleistungen zur IV⁹⁰ oder durch die Sozialhilfe⁹¹.
- Zusätzlich zu den Wohnkosten fallen in der Regel Kosten für behinderungsbedingte Leistungen an. Dazu gehören Hilfe- und Pflegeleistungen (Spitex) nach Bundesgesetz

⁸⁸ Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung, S. 13.

⁸⁹ Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung, S. 34; siehe auch die entsprechende Auflistung bei EGLI/FILIPPO, Gutachten SODK, S. 20 ff. Ziff. 68 ff.

⁹⁰ Ergänzungsleistungen zur IV werden an Personen ausgerichtet, die Anspruch auf eine Rente oder Hilfslosenentschädigung der IV haben oder während mindestens sechs Monaten ein Taggeld der IV bezogen haben (Art. 4 ELG) und das 18. Lebensjahr vollendet haben (Art. 6 ELG). Die Leistungen sind bedarfsabhängig zur Deckung des Existenzbedarfs (Art. 2 ELG). Bei einer privaten Wohnform übernimmt der Bund 5/8 und die Kantone 3/8 der anerkannten Kosten (IPV).

⁹¹ Leistungen der Sozialhilfe werden nach dem Prinzip der Subsidiarität nur ausgerichtet, wenn die eigenen Mittel oder Ansprüche auf andere soziale Leistungen zur Sicherung der Existenz nicht ausreichen. Die Sozialhilfe finanziert Wohnkosten und im Rahmen situationsbedingter Leistungen gesundheitsbedingt notwendige Hilfsmittel sowie Hilfe, Pflege und Betreuung zu Hause.

über die Krankenversicherung (KVG)⁹², Hilfsmittel,⁹³ Hilfslosenentschädigung⁹⁴ und der Assistenzbeitrag der IV⁹⁵. Weitere behinderungsbedingte Leistungen können durch die Ergänzungsleistungen für Krankheits- und Behinderungskosten (KK-EL)⁹⁶ und die Assistenzleistungen der IV für begleitetes Wohnen (Art. 74 IVG)⁹⁷ finanziert werden. Die IV finanziert im Rahmen der beruflichen Eingliederung weitere Wohnleistungen.⁹⁸

- Die Kantone richten teilweise weitere Wohnbeihilfen aus, wie etwa eine Ergänzung der Assistenzleistungen nach Art. 74 IVG oder zusätzliche kantonale Ergänzungsleistungen, die an die Leistungsberechtigung nach ELG anknüpfen. Teilweise werden auch Beiträge an den Mietzins ausgerichtet.⁹⁹

Dieser summarische Überblick über die Leistungen im Bereich des privaten Wohnens von Menschen mit Behinderungen verdeutlicht die enge Verschränkung von Bundes- und Kantonsleistungen. Die geteilte Verantwortung von Bund und Kantonen zeigt sich auch in den jeweiligen prozentualen Finanzierungsanteilen für das private Wohnen:

- Der Kanton Wallis (Objektfinanzierung) hat einen Finanzierungsanteil von knapp einem Viertel (23.9% oder 40.3 Mio CHF) (zusammengesetzt aus Kantonsbeitrag, KK-EL, Anteil des Kantons an periodischen EL und Spitex, sowie kantonale Beihilfen zur EL); der Anteil der Bundesgelder für das private Wohnen beträgt rund ein Fünftel (21.6% oder 36.5 Mio CHF).¹⁰⁰
- Im Kanton Basel-Stadt (Subjektfinanzierung) beträgt der kantonale Anteil rund einen Drittel (33.3% oder 68.8 Mio CHF); der Bund finanziert einen Fünftel der Leistungen (20.0% oder 41.3 Mio. CHF).¹⁰¹
- Der restliche Anteil (rund die Hälfte der Gesamtfinanzierung) wird beim privaten Wohnen durch das persönliche Einkommen finanziert (wobei der Grossteil des Einkommens aus Leistungen der IV oder weiterer Versicherungen stammt). Im institutionellen Setting

⁹² Die Krankenversicherung trägt die Kosten für Pflegeleistungen durch Pflegefachpersonen oder Organisationen der Krankenpflege zu Hause (Art. 25a KVG). Die Kantone leisten ergänzend eine Restfinanzierung (Art. 25a Abs. 5 KVG und Art. 14 ELG).

⁹³ Der Bund finanziert Hilfsmittel, welche das Leben in einer privaten Wohnung ermöglichen, und zwar unabhängig davon, ob eine Erwerbsunfähigkeit nach Art. 21 Abs. 2 IVG besteht (Verordnung des EDI über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung vom 29. November 1976 (HVI) (SR 831.232.51).

⁹⁴ Hilfslosenentschädigungen werden vom Bund durch die Unfall-, Militär-, oder Invalidenversicherung ausgerichtet und umfassen Leistungen für Personen, die wegen der Beeinträchtigung der Gesundheit für alltägliche Lebensverrichtungen dauernd der Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedürfen (Art. 9 ATSG).

⁹⁵ Der Bund leistet im Rahmen der IV mit dem Assistenzbeitrag Unterstützung durch Hilfspersonen für Personen, die eine Hilfslosenentschädigung erhalten, in einer privaten Wohnung leben und volljährig sind (Art. 42^{quater} Abs. 1 IVG).

⁹⁶ Die Kantone leisten mit den Krankheits- und Behinderungsbedingte Kosten (KK-EL) Hilfe-, Pflege- und Betreuungsleistungen zu Hause, die nicht durch die Sozialversicherungen getragen werden (Art. 14 f. ELG).

⁹⁷ Der Bund finanziert mit der Assistenzleistung Beratungsleistungen im Rahmen von maximal 4 Begleitstunden pro Woche zur Unterstützung des selbständigen privaten Wohnens. Anspruchsberechtigt sind Personen, die in den letzten 10 Jahren IV Leistungen nach Abschnitt 3 IVG ohne Hilfslosenentschädigung bezogen haben und in einer privaten Wohnform leben (Art. 74 IVG).

⁹⁸ Zum Ganzen übersichtlich Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung, S. 14, 34 f.

⁹⁹ Siehe Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung, S. 36.

¹⁰⁰ Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung, S. 15.

¹⁰¹ Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung, S. 15.

muss hingegen lediglich zwischen 16% und 23% der Gesamtkosten aus dem persönlichen Einkommen getragen werden.¹⁰²

Die Auftraggeber des Berichts (EBGB, BSV und SODK) 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.¹⁰³ 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. Im Kern muss es bei solchen Anpassungen um eine konsequente, ausgeglichene und aufgrund der Verpflichtungen der BRK auch prioritäre Förderung von privaten Wohnformen gegenüber institutionellen Angeboten gehen.¹⁰⁴

4.1.3 Empfehlungen des BRK-Ausschusses (2022)

Die soeben dargelegten Studien bestätigen die Schlussfolgerungen des Ausschusses über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK-Ausschuss) im Rahmen des ersten Staatenberichts zur Schweiz¹⁰⁵. Darin hatte der BRK-Ausschuss festgestellt, dass Erwachsene und Kinder mit 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.¹⁰⁶

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. Darin sollen auch Massnahmen zur Unterstützung des Übergangs von Institutionen zum Leben in der Gemeinschaft vorgesehen sein. Die Massnahmen sind konkret auszugestalten, mit einem spezifischen Zeitrahmen, den benötigten personellen, technischen und finanziellen Ressourcen, klaren Verantwortlichen für die Umsetzung und eine unabhängige Überwachung. 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.¹⁰⁷

¹⁰² Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung, S. 16.

¹⁰³ Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung, S. 7.

¹⁰⁴ Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung, S. 7 f.

¹⁰⁵ 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) (nachfolgend BRK-Ausschuss, Abschliessende Bemerkungen zum Staatenbericht Schweiz (2022)).

¹⁰⁶ BRK-Ausschuss, Abschliessende Bemerkungen zum Staatenbericht Schweiz (2022), Ziff. 39.

¹⁰⁷ BRK-Ausschuss, Abschliessende Bemerkungen zum Staatenbericht Schweiz (2022), Ziff. 40.

4.1.4 Ergebnisse des NFP 76 (2024)

Die jüngst publizierte Synthese des vom Bund in Auftrag gegebenen Nationalen Forschungsprogramms "Fürsorge und Zwang – Geschichte, Gegenwart, Zukunft" (NFP 76)¹⁰⁸ bestätigt die Empfehlungen des BRK-Ausschusses. Beispielhaft verdeutlicht etwa die Untersuchung der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen mit körperlichen Behinderungen bis in die jüngste Gegenwart, dass individuelle Bedürfnisse häufig missachtet wurden. Einige Betroffene erlitten gewaltsame Übergriffe. Der Anschluss an den Arbeitsmarkt und an die Gesellschaft war aufgrund der Separation und Ausgrenzung in Institutionen und der Ausgestaltung der Sozialversicherungsleistungen deutlich erschwert.¹⁰⁹

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. Viele Lebensläufe von Menschen mit Behinderungen sind bis in die jüngste Zeit von Sondereinrichtungen und den damit verbundenen Risiken der Isolation und Gewalt gezeichnet.¹¹⁰ 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.¹¹¹

4.2 Reformen in den Kantonen

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

4.2.1 Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben mit der Verabschiedung der Gesetze über die Behindertenhilfe (BHG BS¹¹² und BHG BL¹¹³) den Paradigmenwechsel auf kantonaler Ebene bereits ab 2017 vollzogen.¹¹⁴ Beide Kantone orientieren die Leistungen der Behindertenhilfe am individuellen Bedarf der Personen mit Behinderung – unabhängig

¹⁰⁸ Leistungsgruppe NFP 76, Eingriffe in Lebenswege. Ergebnisse und Impulse des Nationalen Forschungsprogramms "Fürsorge und Zwang" (NFP 76), Bern 2024 (nachfolgend Synthese NFP 76).

¹⁰⁹ Synthese NFP 76, S. 16 m.w.H.

¹¹⁰ Synthese NFP 76, S. 35.

¹¹¹ Synthese NFP 76, S. 36.

¹¹² Gesetz des Kantons Basel-Stadt über die Behindertenhilfe (BHG) vom 14. September 2016 (SGS 869.700).

¹¹³ Gesetz des Kantons Basel-Landschaft über die Behindertenhilfe (BHG) vom 29. September 2016 (SGS 853).

¹¹⁴ 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 2016 (nachfolgend Ratschlag BHG BS/BL).

vom Ort des Leistungsbezugs. Hauptziel der Reform war die Ablösung der bisher an eine institutionelle Unterbringung gekoppelte und direkt an die Institutionen ausgerichtete Finanzierung. Anstelle soll jede Person mit Behinderung im Rahmen des anerkannten Bedarfs und unter Wahrung der Wirtschaftlichkeit diejenige Unterstützung auswählen können, die sie aufgrund ihrer individuellen Situation für die von ihr selbstbestimmte Wohnform sowie zu ihrer Eingliederung und zur gesellschaftlichen Teilhabe benötigt.¹¹⁵ Wie bereits aufgelistet erfolgt die Finanzierung des privaten Wohnens im Kanton Basel-Stadt kombiniert aus Bundesleistungen (20.9%), kantonalen Beiträgen (29.5%) und dem Einkommen der Person mit Behinderung (49.6%, wobei davon 42% aus der vom Bund ausgerichteten IV-Rente finanziert werden).¹¹⁶

4.2.2 Kantone Bern, Zürich und Zug sowie weitere Kantone

Auch die jüngst in Kraft gesetzten Rechtsgrundlagen in den Kantonen Bern¹¹⁷, Zürich¹¹⁸ und Zug¹¹⁹, (in Kraft seit 1. Januar 2024) fördern die Selbstbestimmung der Behinderten mit vergleichbaren Ansätzen. In anderen Kantonen (siehe etwa Appenzell Ausserrhoden¹²⁰, Thurgau¹²¹, Luzern¹²², St. Gallen¹²³, 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 Unterstützungssystems für Menschen mit Behinderungen haben einige Kantone auch die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung mit allgemeinen Rechtsgrundlagen (siehe z.B.

¹¹⁵ Ratschlag BHG BS/BL, S. 4.

¹¹⁶ Im Detail zu den Leistungen und Finanzflüssen im Kanton Basel-Stadt Schlussbericht Finanzflüsse Wohnangebote für Menschen mit Behinderung, S. 56-69.

¹¹⁷ Gesetz des Kantons Bern über die Leistungen für Menschen mit Behinderungen vom 13. Juni 2023 (BLG BE) (SGS 860.3); Vortrag zum Gesetz über Leistungen für Menschen mit Behinderungen (BLG) (Nr. 2018.GEF.1276) vom 6. Juli 2022 (RRB BE vom 6. Juli 2022) (nachfolgend Vortrag BLG BE).

¹¹⁸ Gesetz des Kantons Zürich über den selbstbestimmten Leistungsbezug durch Menschen mit Behinderung vom 28. Februar 2022 (Selbstbestimmungsgesetz) (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) (nachfolgend Bericht SLBG ZH).

¹¹⁹ Gesetz des Kantons Zug über Leistungen für Menschen mit Behinderung und Betreuungsbedarf vom 6. Juli 2023 (LBBG); Verordnung über Leistungen für Menschen mit Behinderung und Betreuungsbedarf vom 28. November 2023 (LBBV); 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 (nachfolgend Bericht LBBG ZG).

¹²⁰ Gesetz des Kantons Appenzell Ausserrhoden zur Finanzierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderung (Behindertenfinanzierungsgesetz; BeFiG) vom 1. November 2021 (SGS 852.6); Verordnung zur Finanzierung von Leistungsangeboten für Menschen mit Behinderung (Behindertenfinanzierungsverordnung; BeFiV) vom 11. Januar 2022 (SGS 852.61).

¹²¹ Botschaft des Regierungsrats des Kantons Thurgau zum Gesetz über die Finanzierung von Leistungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (FLEMBG) vom 24. Mai 2022.

¹²² Die Anpassung erfolgte mittels Revision des Gesetzes des Kantons Luzern über soziale Einrichtungen vom 19. März 2007 (SEG) (SGS 894) und der dazugehörigen Verordnung.

¹²³ Das Projekt zur Revision des St. Galler Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (BehG) wurde 2022 gestartet (<<https://www.sg.ch/gesundheit-soziales/soziales/behinderung/revision-kantonales-behindertengesetz.html>>, besucht am 9. Mai 2024).

Kanton Basel-Stadt¹²⁴) oder in Form von Leitbildern oder Richtlinien (siehe z.B. Kanton Luzern¹²⁵) gestärkt.

4.2.3 Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung in Umsetzung von Art. 19 BRK

Mit der Anpassung der Unterstützungsleistungen vollziehen die Kantone schrittweise einen Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung. Sie berufen sich dabei ausdrücklich auf ihre staatlichen Pflichten gemäss Art. 19 BRK. Subjektfinanzierung orientiert sich an den Bedürfnissen der einzelnen Personen. Sie gibt diesen nicht vor, wo und wie Beratung, Begleitung und Betreuung stattfindet. Es ist auch nicht mehr ausschlaggebend, ob die Unterstützung in einer Institution oder anders angeboten wird. Damit werden Menschen, die Unterstützungsbedarf haben und ausserhalb einer Institution leben möchten mit Menschen gleichgestellt, die eine ähnliche Behinderung haben und in einer Institution leben.¹²⁶

Während bisher die kantonalen Gelder an Institutionen bezahlt wurden, sollen die Leistungen künftig direkt an Menschen mit Behinderungen unter Berücksichtigung ihres individuellen behinderungsbedingten Bedarfs ausbezahlt werden. Damit soll den Menschen mit Behinderungen ein möglichst eigenverantwortliches und selbstbestimmtes Leben sowie die gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht werden (siehe beispielsweise Art. 2 BLG BE; § 1 SLBG ZH). Die Gesetze der Kantone Bern und Zürich beinhalten beispielsweise die Möglichkeit, Subventionen zu beziehen, welche den Begünstigten – in Kombination mit den Leistungen aus der IV und der AHV – die Finanzierung einer selbstbestimmten Wohnform und Lebensart ermöglichen. Das Leistungsangebot umfasst unter anderem Beratungsleistungen und Assistenzdienste sowie im Kanton Bern auch Beiträge an die erforderliche Infrastruktur für ein selbstbestimmtes Leben und die gesellschaftliche Teilhabe (Art. 6 ff. BLG BE; § 9 ff. SLBG ZH).

Nicht wenige Kantone erkennen im Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung auch bedeutendes Sparpotential, was für sie ein weiterer Grund für die Systemänderung ist.¹²⁷

4.2.4 Subsidiarität der kantonalen Leistungen und freiwillige Ergänzung der Bundesleistungen

Die Kantone erachten ihre Leistungen zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens als subsidiär zu behinderungsbedingten Leistungen Dritter, insbesondere von Sozialversicherungen, öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Privatversicherungen (siehe z.B. Art. 2 Abs. 1 lit. e BLG BE; § 4 Abs. 2 SLBG ZH) (zur Subsidiarität der Finanzierungskompetenz siehe auch Ziff. 3.3.3.a).

¹²⁴ Gesetz des Kantons Basel-Stadt über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 18. September 2019 (BRG) (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 (nachfolgend Ratschlag BRG BS).

¹²⁵ Gesundheits- und Sozialdepartement Kanton Luzern, Leben mit Behinderungen – Leitbild für das Zusammenleben im Kanton Luzern (2018).

¹²⁶ Bericht SLBG ZH, S. 16 f.; Vortrag BLG BE, S. 2-4.

¹²⁷ Siehe etwa Bericht LBBG ZG, S. 5.

Aus den Materialien zur Reform im Kanton Bern zeigt sich deutlich, dass dieser Subsidiarität die Einschätzung zu Grunde liegt, wonach primär der Bund für individuelle Leistungen zur Finanzierung des selbstbestimmten Wohnens mittels IV und weiteren Leistungen zuständig ist.¹²⁸ Die Evaluation dieser Leistung habe jedoch gezeigt, dass die Nachfrage nach dem Beitrag unter den Erwartungen blieb und nur wenige Betroffene aus stationären Betreuungsformen in eine eigene Wohnung wechseln könnten. Gemäss Analysen des Kantons Bern sei der tiefe Nutzungsgrad vor allem auch auf eine Vielzahl an limitierenden Faktoren des IV-Assistenzbeitrags zurückzuführen, die der Bund bewusst zur Steuerung der Kosten gesetzlich verankert habe. Vor diesem Hintergrund hat sich der Kanton Bern entschlossen, freiwillig (das heisst über die in Art. 112b und 112c BV festgehaltenen kantonalen Zuständigkeiten hinaus) und in Ergänzung der Förderpflichten des Bundes mit weiteren Angeboten die Autonomie der Menschen mit Behinderungen im Sinne von Art. 19 BRK im Bereich Wohnen zu fördern.¹²⁹

Der Kanton Bern bietet unter Verweis auf Art. 19 BRK und das Gebot der Gleichberechtigung seine Leistungen der individuellen Behindertenhilfe nicht nur invaliden Personen i.S.v. Art. 8 ATSG an, sondern auch weiteren Menschen mit Behinderungen, die keine Rente, sondern nur eine Hilfslosenentschädigung (HE) beziehen. Konkret bedeutet das, dass der Kanton Bern damit geschätzt 1800 Personen mehr Zugang zu individuellen Leistungen gewährt als bis anhin der Bund gestützt auf den NFA. Weitere 3300 Personen, die im Rahmen der Zuständigkeit des Kantons bis anhin Leistungen in Werk- und Tagesstätten bezogen haben, können neu zusätzlich mit Leistungen im Bereich des ambulanten Wohnens unterstützt werden.¹³⁰ Auch der Kanton Zürich weitet mit einer ähnlichen Begründung nicht nur den Umfang der Leistungen, sondern auch den Kreis der Anspruchsberechtigten aus (siehe § 5 SLBG), um die Gleichberechtigung von Personen, die in Institutionen leben, mit Personen, die privat wohnen zu gewährleisten.¹³¹

4.3 Interkantonale Reformen

Für Menschen mit Behinderungen mit ausserkantonalem Wohnsitz ist die Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE)¹³² anwendbar. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) unterstützt die Entwicklung der Kantone in Richtung durchlässige und selbstbestimmte Wohn- und Arbeitsangebote und hat 2021 eine entsprechende Vision¹³³ 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.¹³⁴

¹²⁸ Vortrag BLG BE, S. 3 f.

¹²⁹ Vortrag BLG BE, S. 4-7.

¹³⁰ Vortrag BLG BE, S. 6.

¹³¹ Bericht SLBG ZH, S. 17 f.

¹³² Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 20. September 2002 (IVSE).

¹³³ Vision der SODG für das selbstbestimmte Wohnen von betagten Menschen und Menschen mit Behinderungen vom 22. Januar 2021.

¹³⁴ Bericht LBBG ZG, S. 5.

4.4 Reformen auf Bundesebene

4.4.1 Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

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 2023-2026¹³⁵ verabschiedet. Dieses Programm ist gleichzeitig ein Bestandteil der Behindertenpolitik des Bundes 2023-2026¹³⁶, welches ebenfalls im Bereich des Wohnens einen Schwerpunkt setzt.¹³⁷

Bund und Kantone setzten sich mit diesen Programmen für die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen im Bereich "Wohnen" ein. Es geht unter anderem darum, ein kohärentes Angebot von Bund und Kantonen an individuellen Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen zu erarbeiten und notwendige Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen auf eidgenössischer, interkantonaler und kantonaler Ebene zu prüfen und zu erarbeiten.¹³⁸

4.4.2 Revision ELG zur Förderung des selbstständigen Wohnens im Alter

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)¹³⁹. Damit will der Bund im Rahmen der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten Leistungen einführen, die im Alter das selbständige Wohnen im angestammten Zuhause oder in einer betreuten Wohnform ermöglichen.¹⁴⁰

Gemäss Auswertung der Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren unterstützen ausnahmslos alle Teilnehmenden (inklusive Kantone und SODK) die Stossrichtung dieser

¹³⁵ SODK und EDI, Gemeinsames Mehrjahresprogramm "Wohnen" von Bund und Kantonen 2023-2026, vom Nationalen Dialog Sozialpolitik NDS am 11. November 2022 verabschiedet.

¹³⁶ EDI, Behindertenpolitik 2023-2026, Übersicht über Ziele und Massnahmen vom 10. März 2023 (nachfolgend Behindertenpolitik Bund 2023-2026); Bundesrat, Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026, Ziele und Massnahmen vom 8. Dezember 2023 (nachfolgend Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik Bund 2023-2026).

¹³⁷ Behindertenpolitik Bund 2023-2026, S. 7.

¹³⁸ Mehrjahresprogramm "Wohnen" Bund und Kantone 2023-2026, S. 2; Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik Bund 2023-2026, S. 9 f.

¹³⁹ Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) vom 6. Oktober 2006 (SR 831.30).

¹⁴⁰ 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. Für Kritik am System der EL und dessen Reformbedarf zur Förderung der Selbstbestimmung im Lichte von Art. 19 BRK siehe EGLI/FILIPPPO, Gutachten SODK, S. 12 f. Ziff. 43 ff. m.w.H.

Vorlage. Besonders hervorgehoben wurde dabei die wohnformunabhängige Vergütung der Betreuungsleistungen in Umsetzung der BRK.¹⁴¹ Kritik besteht jedoch am vorgeschlagenen Finanzierungsmodell, dass 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.¹⁴²

Die ELG-Revision und die von der Motion 24.3003 geforderte Revision des IFEG sind komplementär zu verstehen. Mit dem ELG wird eine bestimmte Form der individuellen Leistungen an die verfassungs- und völkerrechtlichen Pflichten von Bund und Kantonen im Bereich des selbstbestimmten Wohnens angepasst. Weitere einschlägige individuelle Leistungen des Bundes bleiben von der Reform unberührt und müssen in separaten Revisionen angegangen werden. Mit einer Revision des IFEG würden ergänzend dazu allgemeingültige Ziele, Grundsätze und Kriterien für die Eingliederung im Bereich des selbstbestimmten Wohnens festgelegt.

4.4.3 Weitere Entwicklungen auf Bundesebene

In der laufenden Revision der Finanzierung der stationären und ambulanten Pflegeleistungen nach KVG ist der Bund nicht ausdrücklich auf die Verpflichtungen aus Art. 19 BRK und das selbstbestimmte Wohnen eingegangen.¹⁴³

Im Mai 2024 hat der Bundesrat einen Bericht des BAGs zum Umsetzungsstand der 2011 in Kraft getretenen Neuordnung der Pflegefinanzierung zur Kenntnis genommen.¹⁴⁴ Auswirkungen der zwischenzeitlich ratifizierten BRK und allfälliger Anpassungsbedarf bei der Pflegefinanzierung sind im Bericht nicht thematisiert.

In der Frühlingssession 2024 hat der Ständerat die Interpellation 23.4394 betreffend Ergänzungsleistungen diskutiert. Mit der Interpellation wird auf den unflexiblen Dualismus zwischen der Finanzierung von Institutionen und von zu Hause lebenden Personen hingewiesen. Dabei würden Personen in gemischten Wohnverhältnissen benachteiligt. Die Antwort des Bundesrates, die Umsetzung der Finanzierung liege hauptsächlich bei den Kantonen, wurde dabei als unbefriedigend erachtet. Es handle sich vielmehr um eine Verbundaufgabe, die auch auf Bundesebene mittels Gesetzesrevisionen anzugehen ist.¹⁴⁵

¹⁴¹ EDI, Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung Anerkennung des Betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV vom Mai 2024, S. 4 f.

¹⁴² EDI, Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung Anerkennung des Betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV vom Mai 2024, S. 7 f.

¹⁴³ Die Vorlage wurde in der Schlussabstimmung vom 22. Dezember 2023 (BBI 2024 31) von der Bundesversammlung angenommen; gegen die Gesetzesvorlage wurde im Frühling 2024 erfolgreich das Referendum ergriffen. Zur Vorlage: Stellungnahme des Bundesrates zur Parlamentarischen Initiative Finanzierung der Gesundheitsleistungen aus einer Hand. Einführung des Monismus und zum Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 5. April 2019 vom 14. August 2019 (BBI 2019 3499).

¹⁴⁴ Bericht des Bundesamtes für Gesundheit an den Bundesrat vom 1. Mai 2024 zum Umsetzungsstand der Neuordnung der Pflegefinanzierung.

¹⁴⁵ Interpellation 23.4394 eingereicht von Damian Müller am 19. Dezember 2023 sowie Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Februar 2024 und Diskussion im Ständerat vom 14. März 2024 (AB 2024 S 256-258).

4.5 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. Viele Kantone folgen in jüngsten Reformen zwar der Stossrichtung der BRK, stossen aber auf Hindernisse wie den Mangel an bezahlbaren barrierefreien Wohnungen oder fehlender Komplementarität der Bundesleistungen mit den kantonalen Leistungen.

Die Empfehlungen der beiden Studien und des BRK-Ausschusses fordern mehr Klarheit über die Zuständigkeiten und die Entwicklung eines Finanzierungssystems, das private Wohnformen gleichwertig zu institutionellen Angeboten behandelt. Die Umsetzung der Subjektfinanzierung, die sich am individuellen Bedarf orientiert, wird als zentraler Lösungsansatz gesehen, um die Selbstbestimmung und gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu stärken.

Auf kantonaler Ebene sind bereits erste Reformen umgesetzt worden, wie die Beispiele der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft zeigen. Auch andere Kantone haben Schritte in diese Richtung unternommen, wobei der Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung im Vordergrund steht. Auch interkantonale und bundesweite Programme und Reformvorhaben zielen darauf ab, die Kooperation zwischen Bund und Kantonen zu vertiefen und ein kohärentes Unterstützungsangebot zu schaffen.

Demgegenüber vermögen die bestehenden Massnahmen auf Bundesebene die verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz an die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen noch nicht ausreichend zu erfüllen. Notwendig wären dazu die kohärente Vorgabe von Zielen, Grundsätzen und Kriterien für alle Behörden (gestützt auf Art. 112b Abs. 3 BV) sowie Geld- und Sachleistungen des Bundes, die das breite Eingliederungsziel mit konkreten Massnahmen im Bereich des autonomen Wohnens umsetzen.¹⁴⁶

Zusammenfassend wird deutlich, dass trotz der Fortschritte ein erheblicher Anpassungsbedarf besteht, um das Recht auf selbstbestimmtes Leben und gesellschaftliche Teilhabe umfassend zu gewährleisten. Die Verbesserung der finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen bleibt eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Dennoch ist ganz besonders auch der Bund gefordert, die bundesrechtlichen Leistungen und die Rahmengesetzgebung weiterzuentwickeln.

¹⁴⁶ GI.M. SGK BV-LANDOLT, Art. 112b N 12; Kommentar 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.

5. Beantwortung der Gutachtensfragen

5.1 Gutachtenfrage 1: Über welchen Spielraum verfügt der Bundesgesetzgeber, um die von der Motion verlangte freie Wahl des Wohnortes und der Wohnform für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten?

- Die Motion 24.3003 sieht vor, dass Menschen mit Behinderungen ihre Wohnform und ihren Wohnort im Rahmen der Verhältnismässigkeit und innerhalb eines kostenneutral ausgestalteten Plafons selbstbestimmt wählen können und die dafür notwendige Unterstützung erhalten. Die Motion belässt mit ihrer offenen Formulierung dem Bundesgesetzgeber einen beträchtlichen Spielraum, um die Forderung der Motion 24.3003 betreffend freie Wahl des Wohnortes und der Wohnform für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten.
- Gleichzeitig ist der Spielraum des Bundes zur Umsetzung der Motion aufgrund der verfassungs- und völkerrechtlichen Pflichten im Bereich der Behindertenrechte auch beschränkt. Der Bund ist aufgrund von Art. 19 BRK sowie den Sozialzielen und Grundrechten der Bundesverfassung verpflichtet, das Recht auf Selbstbestimmung im Bereich des Wohnens zu gewährleisten. Diese Pflicht umfasst auch die von der Motion geforderte Anpassung der Rechtsordnung.

5.2 Gutachtenfrage 2: Lässt sich die Motion mit den verfassungsrechtlichen Kompetenzbestimmungen vereinbaren?

- Das Gutachten kommt zur Schlussfolgerung, dass der Bund über die notwendigen Kompetenzen verfügt, um Motion 24.3003 umzusetzen.
- Er kann gestützt auf seine Grundsatzgesetzgebungskompetenz im Bereich der Eingliederung (Art. 112b Abs. 3 BV) das IFEG anpassen oder einen ergänzenden Rahmenerlass zur Förderung des selbstbestimmten Wohnens vorschlagen. Diese Zuständigkeit ist gestützt auf die Botschaft, die Stellungnahmen in der Lehre und im Lichte der verfassungs- und völkerrechtlichen Pflichten von Bund und Kantonen im weiten Sinn zu interpretieren. Sie umfasst die Kompetenz des Bundes zum Erlass von Zielen, Grundsätzen und Kriterien für die Eingliederung von Personen mit physischen und psychischen Einschränkungen in sämtlichen Lebensbereichen, darunter auch das selbstbestimmte Wohnen und die gesellschaftliche Inklusion.
- Weiter kann er die Ausgestaltung der individuellen Sozialversicherungsleistungen im eigenen Kompetenzbereich oder auch die Vorgaben zum behindertengerechten Wohnungsbau weiterentwickeln.

Genf/Zürich, den 31. Mai 2024



Prof. Dr. iur. Vanessa Rüegger