



Stans, 12. April 2022
Nr. 229

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Gesundheits- und Sozialdirektion. Staatskanzlei. Parlamentarische Vorstösse. Interpellation von Landrätin Sandra Niederberger, Hergiswil, und Mitunterzeichnerin betreffend Gleichstellung und insbesondere der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderung im Kanton Nidwalden. Beantwortung

1 Sachverhalt

1.1

Mit Schreiben vom 14. Oktober 2021 übermittelte das Landratsbüro dem Regierungsrat die Interpellation von Landrätin Sandra Niederberger, Hergiswil, und Mitunterzeichnerin betreffend Gleichstellung und insbesondere der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderung im Kanton Nidwalden.

1.2

Die Interpellation weist darauf hin, dass die Schweiz im Jahr 2014 die UNO-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) unterzeichnet habe. Die Interpellantin ersucht bezüglich deren Umsetzung – insbesondere der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderung – um die Beantwortung von vier Fragen. Zu den einzelnen Fragen wird auf die nachfolgenden Erwägungen verwiesen.

1.3

Das Landratsbüro hat die Interpellation geprüft und festgestellt, dass sie Art. 53 Abs. 4 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates (Landratsgesetz, LRG; NG 151.1) entspricht. Zur Interpellation ist binnen sechs Monaten Stellung zu nehmen (vgl. § 108 Abs. 2 des Reglements über die Geschäftsordnung des Landrates [Landratsreglement, LRR; NG 151.11]).

1.4

Der Regierungsrat hat die Justiz- und Sicherheitsdirektion mit der Beantwortung der Anfrage beauftragt. Die Justiz- und Sicherheitsdirektion hat die Gesundheits- und Sozialdirektion und die Staatskanzlei zum Mitbericht eingeladen.

2 Erwägungen

2.1

Die Interpellantin verweist in ihrem Vorstoss auf die UNO-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), welche am 15. Mai 2014 für die Schweiz in Kraft getreten ist. Diese ist für die Rechte von Menschen mit Behinderung massgeblich und bedarf der konsequenten Umsetzung in allen Bereichen. Die allgemeinen Grundsätze orientieren sich an der Würde und der individuellen Autonomie, einschliesslich der Freiheit, eigene Entscheide zu treffen. Unter anderen sind die Nichtdiskriminierung sowie die volle und wirksame Teilhabe und der Einbezug in die Gesellschaft grundlegend.

Die Schweiz verpflichtet sich, geeignete Massnahmen zu ergreifen, einschliesslich der nötigen Anpassung der gesetzgeberischen Grundlagen, damit die UN-BRK umgesetzt werden kann. In den politischen Konzepten und Programmen sollen der Schutz und die Förderung von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden.

Menschen mit Behinderungen sind im Kanton Nidwalden in allen gesellschaftlichen Schichten anzutreffen. Die meisten sind gesellschaftlich eingebunden, arbeiten ihren Fähigkeiten entsprechend und leben privat. Alle sind neben diesem gesellschaftlichen Teil auch Teil des politischen Alltags und viele nehmen ihre Bürgerrechte aktiv wahr. Ein Teil der Menschen mit Beeinträchtigungen befindet sich in stationären Einrichtungen und/oder bedürfen spezifischer Unterstützung durch Massnahmen der KESB.

2.2

Der Regierungsrat nimmt wie folgt fristgemäss zu den gestellten Fragen Stellung:

1. *Wie stellt sich der Regierungsrat zur Ausarbeitung eines Behindertengleichstellungsgesetzes auf kantonaler Ebene?*

Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) regelt schweizweit bereits die Gleichstellung von Menschen mit Beeinträchtigungen. Art. 4 BehiG lässt zwar kantonale Bestimmungen zu Gunsten von Menschen mit Beeinträchtigungen zu, jedoch ist fraglich, inwiefern ein zusätzliches kantonales Gesetz effektive Massnahmen für die Gleichstellung ermöglichen würde. Art. 5 BehiG spricht explizit die Möglichkeit von "Massnahmen, um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen" an. Diese können auf Bundes- sowie kantonaler Ebene ergriffen werden. Im Kanton Nidwalden besteht mit dem Betreuungsgesetz (BetrG; NG 761.2) bereits ein fortschrittliches Gesetz auf kantonaler Ebene, wodurch Angebote für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen durch den Kanton unterstützt werden können. So werden beispielsweise nicht nur stationäre, sondern auch ambulante Angebote explizit erwähnt. Zudem nimmt der Kanton an verschiedenen Projekten teil, um die Inklusion und Wahlfreiheit beispielsweise betreffend Wohnform von Menschen mit Beeinträchtigungen voranzutreiben (Zentralschweizer Projekt Wohnen und Arbeiten für Menschen mit Behinderungen innerhalb und ausserhalb sozialer Einrichtungen WAMB).

Für die Gleichstellung von Menschen mit Beeinträchtigungen respektive besonderen Betreuungsbedürfnissen wäre es zielführender, auf der eidgenössischen gesetzlichen Grundlage aufzubauen und mit gezielten Massnahmen deren Umsetzung im Kanton voranzutreiben. Bei der nächsten Teilrevision des Betreuungsgesetzes wäre es deshalb notwendig zu prüfen, ob die Erarbeitung eines Massnahmenplans gesetzlich verankert werden soll. Eine Massnahme wäre beispielsweise die Einführung eines Hilfe- oder Unterstützungsplans (IHP), der von beeinträchtigten Personen mit Unterstützung einer Fachperson einer unabhängigen Abklärungsstelle erarbeitet wird. Dies würde wiederum die Selbstbestimmung von Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen massgeblich fördern, da es ihnen aufgrund ihres IHP ermöglicht wird, konkrete Leistungen einkaufen zu können, die ihren Bedarf abdecken. Dies würde die eigenständige Lebensführung von Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen noch besser unterstützen. Eine solche Anpassung des Betreuungsgesetzes würde die Behindertenpolitik im Kanton Nidwalden ganzheitlicher als bisher gestalten.

Gemäss Art. 5 BetrG ist der Kanton dazu verpflichtet, regelmässig den Bedarf an Betreuungsangeboten zu ermitteln. Eine solche Überprüfung steht momentan im Kanton Nidwalden an. Eine Koppelung der Bedarfsanalyse mit konkreten Massnahmen, beispielsweise unterstützt durch ein Leitbild im Bereich Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen, kann ein konkretes Vorantreiben der bereits auf eidgenössischer Ebene geregelten Gleichstellung von Menschen mit Beeinträchtigungen respektive mit besonderen Betreuungsbedürfnissen im Kanton Nidwalden besser erwirken als eine zusätzliche Gesetzgebung auf kantonaler Ebene.

2. *Was wird gegenwärtig unternommen, um Menschen mit Behinderung gezielt in den politischen Diskurs einzubeziehen und mögliche Barrieren abzubauen?*

Im Bereich der Gesundheits- und Sozialpolitik laufen bereits Bestrebungen, Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen jeweils bei konkreten Projekten in verschiedenen Organen miteinzubeziehen. Im Zentralschweizer Projekt WAMB sind beispielsweise Nidwaldner Personen mit einer Beeinträchtigung in einer Echogruppe vertreten, die sich konkret zum Projekt äussern können. Auch bei der anstehenden Bedarfsplanung besteht die Möglichkeit, Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen konkret in die Bedarfsanalyse miteinzubeziehen und ihnen eine Stimme zu geben, wie dies beispielsweise im Kanton Zug umgesetzt wurde. Dies ganz im Sinne von "Nichts über uns ohne uns!" Für eine Sensibilisierung, bei welchen Aspekten oder Projekten (insbesondere nicht nur in der Gesundheits- oder Sozialpolitik) ein Einbezug von Menschen mit Beeinträchtigungen angezeigt ist und somit eine ganzheitlichere Teilhabe angestrebt werden kann, braucht es weitere Anstrengungen auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Richtungen.

Das kantonale Sozialamt kennt in allen Dienstleistungen Menschen mit Behinderungen und arbeitet mit Leistungserbringern bzw. -partnern zusammen, die auf das Thema spezialisiert sind (z.B. Pro Infirmis, Traversa usw.). Mit den relevanten Leistungserbringern besteht ein permanenter Dialog über die aktuellen Entwicklungen. Bei Anpassungen der Leistungsvereinbarungen besteht die Chance, diese hinsichtlich der BRK zu sichten und anzupassen.

Das kantonale Sozialamt unterstützt mit seinen Mitarbeitenden laufend Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme ihrer Rechte, weist sie auf ihre Pflichten hin und motiviert sie für eine politische Teilhabe. Die Berufsbeistandschaft, die im Auftrag der KESB Mandate für Menschen mit schweren Behinderungen führt, nimmt diesbezüglich eine besondere Rolle ein. In der Tat bedarf es in allen Tätigkeitsfeldern des Sozialamtes noch einer Schärfung des Bewusstseins hinsichtlich der UN-BRK, obwohl bereits heute eine hohe Sensibilität auf das Thema besteht. Insbesondere der Einbezug von Peers (Personen mit persönlichen Erfahrungen) bei der Entwicklung von Massnahmen ist wichtig. Beispielsweise wird aktuell im Auftrag der Zentralschweizer Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (ZSODK) und in Zusammenarbeit mit der Hochschule Luzern das oben erwähnte Projekt "Wohnen und Arbeiten mit Behinderung (WAMB)" bearbeitet, worin eine Expertengruppe mit Menschen mit Behinderung eingeplant ist.

3. *Der systematische Ausschluss vom Stimm- & Wahlrecht von Menschen unter umfassender Beistandschaft ist laut UN-BRK nicht haltbar. Nidwalden erfüllt die Anforderungen der UN-BRK nur, wenn dieser Ausschluss aufgehoben wird. Welche Position nimmt der Regierungsrat gegenüber dieser Feststellung ein?*

Bei der Prüfung und Anordnung von Erwachsenenschutzmassnahmen hat die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) stets das Subsidiaritäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten (vgl. Art. 389 ZGB). Die Beistandschaften sind entsprechend den Bedürfnissen der betroffenen Person masszuschneiden (vgl. Art. 391 ZGB) und die Selbstbestimmung der betroffenen Person ist soweit wie möglich zu erhalten und zu fördern (vgl. Art. 388 Abs. 2 ZGB). Dadurch wird dem relativen Begriff der Urteilsunfähigkeit bzw. den konkreten intellektuellen Fähigkeiten der betroffenen Person Rechnung getragen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Menschen unter umfassender Beistandschaft in sämtlichen Lebensbereichen (Personensorge, Vermögenssorge und Vertretung im Rechtsverkehr; vgl. Art. 391 Abs. 2 ZGB) urteilsunfähig sind. Inwieweit in solchen Situationen in der Praxis die tatsächliche Möglichkeit zur politischen Partizipation besteht, lässt sich nicht in allgemeiner Weise beurteilen. Zu beachten ist, dass im Kanton Nidwalden per 31. Dezember 2020 von insgesamt 301 bestehenden Beistandschaften für Erwachsene nur zwei umfassende Beistandschaften waren (vgl. KOKES-Statistik 2020; www.kokes.ch/application/files/7216/3116/8880/KOKES-Statistik_2020_Erwachsene_Bestand_Vorjahr_A3.pdf, eingesehen am 09.02.2022). Die massgebliche Statistik der KOKES liegt für das Jahr 2021 noch nicht vor.

Art. 20 der UN-BRK zeigt klar auf, dass für Menschen mit Beeinträchtigungen eine Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben gewährleistet werden soll. Der Regierungsrat befürwortet generell die Umsetzung dieses Artikels klar. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass mit einer Aufhebung von Art. 136 der Bundesverfassung respektive auf kantonaler Ebene eine Anpassung von Art. 8 der Kantonsverfassung die politische Teilhabe von Menschen mit einer Beeinträchtigung nicht einfach gegeben ist. Diese muss auch praktisch umsetzbar sein, was wiederum eine grosse Herausforderung bedeutet. Zudem gilt es beispielsweise auch die Situation von betreuenden Angehörigen zu beachten. Angehörige von Personen mit einer Beeinträchtigung können in eine Konfliktsituation geraten, wenn sie mit oder teils für Personen mit einer Beeinträchtigung das Stimm- & Wahlrecht wahrnehmen sollen. Es müssen aber zweifelsohne Massnahmen (z.B. Abstimmungs- und Wahlunterlagen in leichter Sprache, Unterstützung von Angehörigen in den angesprochenen Konfliktsituationen) erarbeitet werden, um eine Stimm- und Wahlbeteiligung von Menschen unter Beistandschaft praktisch zu ermöglichen.

4. *Welche weiteren Ziele setzt sich der Regierungsrat um die Forderungen der UN-BRK zu erreichen?*

Momentan wird eine Bedarfsabklärung im Bereich Behindertenwesen erarbeitet. Zudem ist in Diskussion, ob dazu ein Leitbild ausgearbeitet werden soll. Dies würde im Idealfall mit der Bedarfsabklärung gekoppelt werden und würde es ermöglichen, einen umsetzbaren Massnahmen- oder Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK zu gestalten, der spezifisch auf den Kanton Nidwalden zugeschnitten ist (siehe Antwort zu Frage 1). Es bestehen zudem Bestrebungen, insbesondere ambulante Dienstleistungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen zu fördern. Diese sind bereits jetzt über das Betreuungsgesetz finanziell durch den Kanton unterstützbar. Dies würde die Wahlmöglichkeit beispielsweise der Wohnform von Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen begünstigen. Es braucht in diesem Bereich eine klare Koordination und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Projekten, beispielsweise dem Projekt WAMB auf Zentralschweizer Ebene, aber auch dem Gesetzgebungsprojekt betreffend Ergänzungsleistungen, das ebenfalls bereits am Laufen ist. Zudem könnte mit der oben erwähnten Verankerung der Möglichkeit eines Massnahmen- oder Aktionsplans im Betreuungsgesetz die Umsetzung der UN-BRK gezielt gestärkt werden. Dies bedingt jedoch eine Teilrevision des Betreuungsgesetzes.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, von der Beantwortung der Interpellation von Landrätin Sandra Niederberger, Hergiswil, und Mitunterzeichnende betreffend Gleichstellung und insbesondere der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderung im Kanton Nidwalden Kenntnis zu nehmen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrätin Sandra Niederberger, Hergiswil
- Landratssekretariat
- Gesundheits- und Sozialdirektion (elektronisch)
- Direktionssekretariat Gesundheits- und Sozialdirektion
- Justiz- und Sicherheitsdirektion (elektronisch)

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber Armin Eberli

