

Evaluation des Zürcher Mit- wirkungsmodells „Partizipation Kanton Zürich“

Schlussbericht

Autor:innen

Judith Adler, lic.phil

Dr. Natalie Zambrino

unter Mitarbeit von Sibylla Strolz, M.A.; Dr. Corinne Wohlgensinger,
Urban Hanny, Peter Ladner, Susanne Ruthishauser, Andrea Senn-
hauser vom Team SEGEL

Luzern, 17.9.2025

Zuhanden

Bernhard Krauss

Koordinationsstelle Behindertenrechte

Kantonales Sozialamt Zürich KSA

Röntgenstrasse 16

8005 Zürich

Martina Schweizer

Behindertenkonferenz Kanton Zürich BKZ

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Zielsetzungen	1
1.1	Ausgangslage und Auftrag	1
1.2	Ziele und Fragestellungen	4
2	Methodisches Vorgehen	6
3	Evaluationsergebnisse	8
3.1	Zweckmässigkeit	8
3.2	Strukturen	11
3.3	Prozesse	15
3.4	Mitwirkung	18
3.5	Synthese	22
3.6	Entwicklungsbedarf	24
4	Fazit	27
5	Empfehlungen	28
5.1	Kurzfassung der Empfehlungen	28
5.2	Ausführliche Empfehlungen	30
	Autor:innen	35

1 Ausgangslage und Zielsetzungen

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Im Rahmen der Legislaturziele 2019-2023 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zürich, die Erarbeitung eines Aktionsplans zur Umsetzung der Rechte für Menschen mit Behinderungen¹, und damit die Umsetzung der von der Schweiz 2014 ratifizierten UN- Behindertenrechtskonvention (UN-BRK).

Der Aktionsplan ist ein Entwicklungs- und Massnahmenplan zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Kanton Zürich. Dazu müssen Barrieren beseitigt werden und Menschen mit Behinderungen müssen die gleichen Rechte wahrnehmen können wie alle anderen auch².

Im Verständnis, dass Partizipation eine staatliche Verpflichtung ist, schreibt die UNO-BRK vor, «... dass Menschen mit Behinderungen und ihre sie vertretenden Organisationen aktiv an der Gestaltung und Umsetzung der Konvention beteiligt werden müssen (vgl. Art. 4 Abs. 3 UN-BRK)»³.

In diesem Sinne wurde in der Umsetzung des Aktionsplanes im Kanton Zürich von Beginn an der Einbezug von Menschen mit Behinderungen⁴ eingeplant. Dazu wurde vom Kantonalen Sozialamt Zürich (KSA) in Zusammenarbeit mit der Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ), der Dachorganisation von Menschen mit Behinderungen, das Mitwirkungsmodell „Partizipation Kanton

¹ Vereinte Nationen. (2006). *Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen* (UN-BRK). <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

² Kanton Zürich. (2022). Aktionsplan Behindertenrechte Kanton Zürich 2022-2025. <https://www.zh.ch/de/soziales/leben-mit-behinderung/aktionsplan-behindertenrechte.html>

³ Hirschberg, M. (2010). Partizipation – ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention (Positionen Nr. 3). Deutsches Institut für Menschenrechte.

⁴ Im vorliegenden Bericht wird von folgendem Verständnis von Behinderungen ausgegangen: Eine Behinderung konstituiert sich nie ausschliesslich als Ergebnis einer biologischen Schädigung. Vielmehr entsteht sie aus einer komplexen Beziehung zwischen dem Gesundheitsproblem eines Menschen sowie seinen personenbezogenen Faktoren einerseits und den Umständen, unter denen er lebt, andererseits. Dies ist u.a. die Sichtweise der „Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Beeinträchtigungen und Gesundheit“ (ICF) der WHO, die auf einem bio-psycho-sozialen Modell beruht. Dieses funktionale Verständnis zeigt sich auch im Behindertengleichstellungsgesetz der Schweiz. Gemäss des

Behindertengleichstellungsgesetzes bedeutet ein Mensch mit Beeinträchtigungen (Behinderte, Behinderter), dass eine Person eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung hat, die es ihr erschwert oder verunmöglicht alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und weiterzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG vom 13. Dezember 2002 Abs. 2 (Stand am 1. Januar 2017)).

Auch in der UN-Behindertenrechtskonvention wird diese Sicht vertreten. Nicht die Menschen mit Beeinträchtigungen sind behindert, sie werden – durch Barrieren in der Umwelt – behindert (Hirschberg, 2011). In der UN-Behindertenrechtskonvention wird in der deutschen Übersetzung von Menschen mit Behinderungen geschrieben.

Zürich“ erarbeitet. Für dessen Umsetzung wird jährlich ein Staatsbeitrag gesprochen. Die BKZ verpflichtet sich gemäss der getroffenen Leistungsvereinbarung zum Aufbau und der Pflege des Mitwirkungsmodells.

«Partizipation Kanton Zürich» ist der BKZ angegliedert und wird von ihr geleitet. Die BKZ und das KSA sind dafür zuständig, dass Menschen mit Behinderungen (und die sie repräsentierenden Organisationen) in den Umsetzungsprozess einbezogen werden. Dafür stellt das Mitwirkungsmodell eine unabhängige Struktur dar. Die BKZ ist gemäss Leistungsvereinbarung mit dem KSA für die Pflege und Weiterentwicklung des Mitwirkungsmodells verantwortlich. Das Mitwirkungsmodell besteht aus einer Steuergruppe sowie sieben Arbeitsgruppen (AG), in denen insgesamt 61 Personen aus folgenden Gruppen vertreten sind (siehe Abb. 1):

1. Menschen mit Gehbehinderungen
2. Menschen mit Sehbehinderungen
3. Menschen mit Hörbehinderungen
4. Menschen mit Lernbehinderung⁵
5. Menschen mit psychischer Behinderungen
6. Behinderungsartenübergreifend (Vertretungen von Verbänden)
7. Weitere (für jene Menschen, die sich keiner der anderen Gruppe zuordnen lassen und /oder mit seltenen Formen von Behinderungen).

⁵ Die Gruppe 'Lernbehinderung' hat ihre Bezeichnung im Rahmen eines Arbeitsprozesses im Jahr 2024 selbst gewählt. Der neue Gruppenname wurde in der offiziellen Grafik noch nicht ausgewechselt, weshalb im aktuellen Bericht eine Diskrepanz zwischen der Auflistung und der Grafik besteht.



Abb. 1: Zürcher Mitwirkungsmodell
«Partizipation Kanton Zürich»

Quelle: <https://www.bkz.ch/partizipation>

In «Partizipation Kanton Zürich» sollen explizit interessierte Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen mitwirken können⁶. Somit sind die Mitglieder der Arbeitsgruppen sowohl Einzelpersonen als auch Delegierte von Behindertenorganisationen. Die Mehrheit der Beteiligten in den Arbeitsgruppen ist selbst von Behinderungen betroffen. Alle Arbeitsgruppen werden durch Fachpersonen mit Behinderungen geleitet, eine Ausnahme stellt die Gruppe «Behinderungsartenübergreifend» dar. Die Steuergruppe setzt sich aus den Leitungen der Arbeitsgruppen zusammen⁷.

„Partizipation Kanton Zürich“ übernimmt eine Unterstützungs- und Kontrollfunktion im Rahmen des Umsetzungsprozesses des Aktionsplans. Die kantonale Verwaltung hat über das Mitwirkungsmodell die Möglichkeit Einzelpersonen, AGs oder die Steuergruppe für die Übernahme verschiedener Aufgaben anzufragen, wie Kurzauskünfte, Bearbeitung von konkreten Fragestellungen in themenspezifischen Delegationen oder die Teilnahme an Informations- und Vernetzungsanlässen. Es besteht allerdings keine Weisungsbefugnis des Kantons gegenüber der BKZ bzw. den Beteiligten von „Partizipation Kanton Zürich“. Die Arbeit in einer Delegation wird mit CHF 50.00 pro Stunde entlohnt. Die Teilnahme an den Steuergruppensitzungen sowie der

⁶ BKZ & KSA (2023). Partizipation Kanton Zürich. https://www.bkz.ch/fileadmin/bkz.ch/public/Partizipation_Kanton_Zuerich/2023_Informationenblatt_Partizipation_Kanton_Zuerich.pdf

⁷ Ebd.

Partizipationskonferenz wird mit pauschal CHF 200.00 vergütet. Zusätzlich werden die Kosten für die Ermöglichung von Mitwirkung, bspw. in Form von Gebärdensprachdolmetscher:innen getragen⁸.

Gemäss der Massnahme A1 des Aktionsplan Kanton Zürich (2022) soll das Mitwirkungsmodell „im Hinblick auf die Sicherstellung des kontinuierlichen Einbezugs aller Gruppen von Menschen mit Behinderungen überprüft und weiterentwickelt werden“⁹. Im Rahmen dieser aktuellen Überprüfung hat das kantonale Sozialamt Zürich (KSA) gemeinsam mit der Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) das partizipative Forschungs- und Entwicklungsteam SEGEL beauftragt, die Umsetzung des Mitwirkungsmodells «Partizipation Kanton Zürich» zu evaluieren¹⁰. Hiermit liegt der Schlussbericht der genannten Evaluation vor.

1.2 Ziele und Fragestellungen

Ziel der Evaluation war die Überprüfung der Strukturen, Prozesse und der Zweckmässigkeit des Mitwirkungsmodells «Partizipation Kanton Zürich». Mit dem Mitwirkungsmodell soll der aktive Einbezug und die Konsultation von Menschen mit Behinderungen, wie sie in Artikel 4, Abs. 3 der UN-BRK gefordert wird, umgesetzt werden. Auch die Evaluation dieser Kernfunktion «Mitwirkung» ist Teil des durchgeführten Projekts. Auf der Grundlage dieser Evaluation sollen Entwicklungsbedarfe festgestellt und konkrete Empfehlungen zur Weiterentwicklung von «Partizipation Kanton Zürich» formuliert werden.

Zur Erreichung dieser Ziele wurde folgende Hauptfragestellung festgehalten und auf der Grundlage der durchgeführten Evaluation beantwortet:

- Wie wird das Mitwirkungsmodell aus Sicht der Beteiligten hinsichtlich seiner Zweckmässigkeit, Strukturen und Prozesse beurteilt?
- Wie beurteilen die Beteiligten die Mitwirkung in den Arbeitsgruppen und in der Steuergruppe?
- Welcher Entwicklungsbedarf lässt sich beim Mitwirkungsmodell Kanton Zürich feststellen?

⁸ BKZ & KSA (2023). Partizipation Kanton Zürich. https://www.bkz.ch/fileadmin/bkz.ch/public/Partizipation_Kanton_Zuerich/2023_Informationenblatt_Partizipation_Kanton_Zuerich.pdf

⁹ Kanton Zürich. (2022). Aktionsplan Behindertenrechte Kanton Zürich 2022-2025. <https://www.zh.ch/de/soziales/leben-mit-behinderung/aktionsplan-behindertenrechte.html>

¹⁰ Die Evaluation durch die ZHAW fokussiert demgegenüber auf die Umsetzung der Massnahmen des Aktionsplanes aus Sicht der Steuergruppe und der Arbeitsgruppen von Partizipation Kanton Zürich. Dabei wird der Einbezug dieser Gremien in den Prozess der Umsetzung mit ihren Herausforderungen und Erfolgsfaktoren sowie der Funktion von Unterstützung und Kontrolle von Partizipation Kanton Zürich ins Zentrum der Gespräche und damit der Evaluation gestellt.

Zusätzlich wurden zahlreiche Unterfragestellungen festgehalten. Sie werden an dieser Stelle genannt, im jeweils relevanten Unterkapitel dieses Schlussberichts thematisch geordnet erneut aufgegriffen und dienen als Grundlage für die Präsentation der Ergebnisse.

Allgemeines zum Mitwirkungsmodell

- Kann das Mitwirkungsmodell seine Aufgaben erfüllen?
- Sind die Form und die Zusammensetzung des Mitwirkungsmodells seinen Aufgaben angemessen?
- Ist die Form des Mitwirkungsmodells zielführend? Ist das Modell praktikabel, um dem BRK Art. 4 Abs. 3 gerecht zu werden?
- Ist die Struktur mit einer Steuergruppe und 7 Arbeitsgruppen für die Funktion der Mitwirkung zweckmässig?
- Welche Herausforderungen ergeben sich in diesem Modell?

Vernetzung innerhalb des Mitwirkungsmodells

- Wie werden Themen in den Arbeitsgruppen diskutiert und entschieden und wie wird bei Delegationen vorgegangen?
- Gelingt die Vertretung über die Schnittstellen hinweg in die Steuergruppe?

Erleben der Mitwirkung

- Sind alle relevanten Zielgruppen beteiligt?
- Ist es den Mitwirkenden möglich in den Arbeitsgruppen und in der Steuergruppe mitzuarbeiten? Was ermöglicht, was hindert die Mitwirkenden daran?
- Wird die Vertretung in der Steuergruppe von den Beteiligten als gleichwertig wahrgenommen?
- Gibt es Herausforderungen oder Überforderungen im Mitwirkungsmodell? Welche Grenzen des Modells werden wahrgenommen?
- Welchen Unterstützungsbedarf haben die Mitwirkenden, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können?

Entwicklungsbedarf

- Welche Weiterentwicklungsmöglichkeiten des Mitwirkungsmodells können auf der Grundlage der durchgeführten Evaluation empfohlen werden?
- Wie kann die Partizipation insbesondere für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf ermöglicht werden?

2 Methodisches Vorgehen

Im Projektteam SEGEL¹¹, das die vorliegende Evaluation durchgeführt hat, arbeiten Menschen mit und ohne kognitive Behinderungen zusammen. Das Projektteam SEGEL wird im Rahmen einer Kooperation der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und der Ostschweizer Fachhochschule OST von Judith Adler und Corinne Wohlgensinger geleitet. Eine partizipativ gestaltete Evaluation, wie hier vorliegend, ermöglicht durch die Beteiligung der Zielgruppe eine lebensweltnahe Auseinandersetzung mit den Chancen und Herausforderungen.

Zur Untersuchung des Modells „Partizipation im Kanton Zürich“ wurde eine summative Evaluation mit dem Ziel einer global zusammenfassenden Bewertung¹² mit Fokus auf dessen Strukturen, Prozesse sowie Zweckmässigkeit und hinsichtlich dessen erzielter Mitwirkung durchgeführt.

Im Folgenden wird das realisierte methodische Vorgehen zur Erreichung der aufgezeigten Zielsetzungen beschrieben sowie im Falle von Abweichungen zu den ursprünglich vorgesehenen Methoden eine Begründung dafür präsentiert.

Die hier präsentierten Ergebnisse wurden an drei Fokusgruppengesprächen sowie drei „Member Checks“¹³ erhoben. In den Member Checks werden den Befragten Ergebnisse zur Validierung vorgelegt. Mit der Ausnahme eines Member Checks wurden sämtliche Erhebungen im partizipativen Projektteam durchgeführt. Dies beinhaltete die Erarbeitung des semistandardisierten Leitfadens, die Datenerhebung sowie die Datenauswertung. Alle Gespräche wurden auf einen Tonträger aufgezeichnet und die relevanten Stellen wörtlich transkribiert, wobei eine vollständige Anonymisierung aller Daten vorgenommen wurde. Die Auswertung wurde anhand der zusammenfassenden qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring¹⁴ getätigt und geschah bezugnehmend auf die Kompetenzen aller Beteiligten manuell mit Stift und Papier.

¹¹ Das partizipative Forschungs- und Entwicklungsteam SEGEL (der Name kommt vom Projekt «Schwierige Entscheide-GEmeinsame Lösungen») hat Erfahrung in der Durchführung von partizipativen Forschungs- und Entwicklungsprojekten im Themenbereich Selbstbestimmung, schwierige Entscheide und UN-BRK Konformität. Zudem führt das Team auf Anfrage zahlreiche Präsentationen an Workshops und Tagungen und in Unterrichtsgefässen von verschiedenen Hochschulen zu den oben genannten Themen durch. Mehr Informationen finden sich unter www.gemeinsamentscheiden.ch. In der vorliegende Evaluation haben Urban Hanny, Peter Ladner, Susanne Rutishauser und Andrea Sennhauser vom Team SEGEL mitgearbeitet.

¹² Wottawa, H.; Thierau, H. (1998). Lehrbuch Evaluation. Bern: Hans Huber

¹³ Whitney-Thomas, J. (1997). Participatory Action Research as an Approach to Enhancing Quality of Life for Individuals with Disabilities. In Schalock, R. L. (Ed.), *Quality of Life (Vol. 2): Application to Persons With Disabilities* S. 181-197. Washington: American Association on Mental Retardation.

¹⁴ Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (12., überarbeitete Auflage). Beltz.

Eine erste Fokusgruppe mit vier Mitgliedern der Steuergruppe wurde im November 2024 durchgeführt, es folgten die Gruppendiskussion mit der AG Lernbehinderung (drei Teilnehmer:innen) und eine kombinierte mit Vertreter:innen der AGs „Behinderungsartenübergreifend“ und „Weitere“ (drei Teilnehmer:innen) im Februar 2025. Die drei genannten Arbeitsgruppen wurden aufgrund ihrer Relevanz für den Miteinbezug von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf sowie von Personengruppen, die potenziell mit einem besonders hohen Risiko hinsichtlich erschwerter Mitwirkung betroffen sind, ausgewählt. Ursprünglich waren neben der Befragung der Steuergruppe, Fokusgruppen mit drei AGs geplant. Vor dem Hintergrund, dass nur vereinzelte AGs aktuell aktiv sind, entschied das Projektteam gemeinsam mit den Auftraggebenden auf eine weitere AG-Befragung zu verzichten und die freigewordenen Ressourcen in einen zusätzlichen Member Check zu investieren.

Die Schwerpunktthemen der durchgeführten Fokusgruppen leiteten sich aus der Beschreibung der jeweiligen Aufgaben und Tätigkeiten im Rahmen von „Partizipation Kanton Zürich“ ab sowie nach der Frage von bestehenden Chancen und Herausforderungen des Modells und dessen praktischer Umsetzung. Ein weiterer Schwerpunkt bildeten Fragen nach den Partizipationsmöglichkeiten von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in den beiden AG-Befragungen.

Die anschliessende erste Synthese der in den Fokusgruppen erhobenen Ergebnisse bildete die Grundlage für drei Member Checks), die zwischen April und Juni 2025 durchgeführt wurden.

Am Member Check der Steuergruppe nahmen 9 Personen teil (davon 2 Vertreter:innen des KSA und die Steuergruppenleitung), an demjenigen mit Vertreter:innen des KSA drei und der Member Check mit der Leitung der Steuergruppe fand mit der Leitungsperson statt. Bei den Member Checks wurden den Teilnehmer:innen ausgewählte Resultate und Interpretationen zur Diskussion vorgelegt¹⁵. Diese dienten zur Validierung der erhobenen Ergebnisse durch einen erweiterten Personenkreis und der Überprüfung der Anschlussfähigkeit der Empfehlungen an die Praxis der ausführenden Personen.

Abschliessend fand eine erneute Synthese sämtlicher Ergebnisse zur Beantwortung der Fragestellungen statt.

¹⁵ Whitney-Thomas, J. (1997). Participatory Action Research as an Approach to Enhancing Quality of Life for Individuals with Disabilities. In Schalock, R. L. (Ed.), Quality of Life (Vol. 2): Application to Persons With Disabilities S. 181-197. Washington: American Association on Mental Retardation.

3 Evaluationsergebnisse

Die erzielten Ergebnisse werden im Folgenden entlang der in der Offerte genannten Forschungsfragen nach der Zweckmässigkeit, den Strukturen und Prozessen des Modells „Partizipation Kanton Zürich“ beschrieben. Vorgelagert werden jeweils die für diesen inhaltlichen Bereich relevanten Unterfragestellungen genannt.

3.1 Zweckmässigkeit

Bezüglich der Zweckmässigkeit wurden die folgenden Fragen im Rahmen der Offertstellung gestellt:

- Kann das Mitwirkungsmodell seine Aufgaben erfüllen?
- Ist die Form des Mitwirkungsmodells zielführend? Ist das Modell praktikabel, um dem BRK Art. 4 Abs. 3 gerecht zu werden?
- Welche Herausforderungen ergeben sich in diesem Modell?

Grundsätzlich beurteilen die befragten Personen aus der Steuergruppe sowie den beiden Arbeitsgruppen das Modell positiv. Es bietet eine angemessene und konkrete politisch verankerte Möglichkeit für den geforderten Miteinbezug von Menschen mit Behinderungen im Kanton Zürich. Dies verdeutlicht folgendes Zitat eines Steuergruppenmitglieds:

«Dass die Umsetzung der UNO-BRK im Kanton Zürich im Sinn der BRK kann umgesetzt werden. Sprich, man spricht nichts über uns ohne uns. Dass diese Mitwirkung stattfinden kann und der Kanton keine Möglichkeit hat, sich aus dieser Verantwortung zu entziehen und argumentieren kann, es gibt keine Möglichkeit oder wir haben kein Angebot. Das Modell bietet die Möglichkeit, das wahrzunehmen. Verbunden aber auch mit der Verpflichtung, dass sie nicht daran vorbeikommen. Das so umzusetzen.»

Die Befragten aller drei Gruppen schätzen die Möglichkeit des kantonalen Miteinbezugs von Menschen durch das Mitwirkungsmodell, die zahlreiche unterschiedliche Behinderungsarten repräsentieren. Diese Niederschwelligkeit ermögliche Mitbestimmung in den relevanten Themen «von Anfang an», wie es eine befragte Person ausdrückt, und dem Kanton stehen stets Personen mit diversem Fach- und Erfahrungswissen zur Verfügung. «Partizipation Kanton Zürich» ermöglicht dies über den Miteinbezug eines erweiterten Personenkreises über die AG Mitglieder, was grundsätzlich zu einer breiten Verankerung von Rückmeldungen und Anliegen führen kann. Durch die Repräsentation

verschiedener Behinderungsarten in der Steuergruppe setzt das Modell Rahmenbedingungen für einen Diskurs, in welchen verschiedene Perspektiven gleichwertig integriert werden können und schafft dadurch eine Arbeitsgrundlage für einen inklusiveren Kanton Zürich. Die befragten Steuergruppenmitglieder heben positiv hervor, dass der Miteinbezug von Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage von «Partizipation Kanton Zürich» zu einer für sie erlebbaren Sensibilisierung bei kantonalen Stellen und im Sinne einer Breitenwirkung auch darüber hinausführe. Ein Steuergruppenmitglied beschreibt dies wie folgt:

«Ich glaube, es hat eine Dynamik entwickelt. Die ersten Punkte haben wir gesagt. Die Top-Prioritäten, der Aktionsplan, die Umsetzung, (...) die Sensibilisierung in den Gemeinden, die Fachkommission in X (Ortsname Anm. d. A.) für Behindertenfragen, das würde es nicht geben, wenn es den Prozess nicht gegeben hätte. Diese Entwicklung gibt es nur wegen des ganzen Prozess¹⁶, der im Gange ist. Und dann glaube ich auch, bei den einen Abteilungen hat es mehr, bei den anderen weniger Sensibilisierung im Kanton gegeben es für die Thematik. [00:36:16] Die einen nehmen es mehr ernst, die anderen weniger. Das ist in der Natur der Sache. Aber es hat einen Prozess ausgelöst, eine Dynamik erhalten.»

Neben der beschriebenen theoretisch fundierten passenden Grundlage von «Partizipation Kanton Zürich» bewies die praktische Anwendung des Modells im Rahmen der Erarbeitung der Top Prioritäten des Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK im Kanton Zürich, dass es seine Aufgabe erfüllen kann und damit auch seinem Zweck zur Erfüllung des geforderten Miteinbezugs von Menschen mit Behinderungen gerecht wird. Sämtliche befragten Personen beschrieben die Erarbeitung der Top Prioritäten im Rahmen von «Partizipation Kanton Zürich» als äusserst positiv und berichteten von einem zufriedenstellenden Prozess und Ergebnis, während dessen Mitbestimmung gelebt wurde.

In ihrer Funktion als Teil des Mitwirkungsmodells fühlen sich die befragten Personen grossmehrheitlich ernst genommen und berichten von Zusammenarbeit auf Augenhöhe, die von Respekt und Wertschätzung geprägt ist. Sie zeigen Beispiele auf, bei denen sie in ihrer Funktion Selbstwirksamkeit erleben konnten. Ein solches zeigt folgendes Zitat eines Steuergruppenmitglieds:

«Die einen fangen als Alibi-Übung an und vielleicht merken sie plötzlich, dass es trotzdem noch gut ist, dann fruchtet es. Es kann aber auch sein, dass es nicht fruchtet. Es kann aber auch sein, dass von Anfang an eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe stattfindet, aber man gewisse Dinge nicht umsetzen

¹⁶ Fehler im Originalzitat werden nicht korrigiert und nicht angezeigt

kann. Ich denke an die Veranstaltungen, die man zum Thema Stimm- und Wahlrecht gemacht hat. Man konnte sehr gut für die Anliegen sensibilisieren und eine sehr hohe Akzeptanz erreichen, dass das Problem gesehen wird.»

Neben diesen Chancen des Mitwirkungsmodells zeigten sich im Rahmen der durchgeführten Evaluation verschiedene Herausforderungen in der praktischen Umsetzung des Modells, die die Erfüllung der vorgesehenen Funktion beeinflussen. Die von den befragten Personen genannten Herausforderungen werden im Folgenden beschrieben.

Ein Steuergruppenmitglied beschreibt, dass die Legitimation des Mitwirkungsmodells darunter leidet, da der Kanton nicht verpflichtet ist, darauf zurückzugreifen. Beispielsweise sei der Miteinbezug bei der Umsetzung der Massnahmen des BRK-Aktionsplans freiwillig. Dazu meint die Person *«Das sehe ich teilweise als Problem, dass man bei gewissen Massnahmenverantwortungen den einfachsten Weg nehmen und selber etwas wurschteln. Dass das nicht verbunden wird und plötzlich heisst es, dass man ein Partizipationsmodell hat und sie trotzdem nichts beanspruchen müssen.»* Die beschriebene Umsetzung widerspricht dem in der BRK verpflichtend geforderten Miteinbezug von Menschen mit Behinderungen, steht dem Grundgedanken von «Partizipation Kanton Zürich» entgegen und beeinflusst schliesslich die Zweckmässigkeit des Modells in negativer Weise. Einordnend ist zu sagen, dass die partizipative Umsetzung der Massnahmen des Aktionsplans verpflichtend ist. Dabei sind die Massnahmenverantwortlichen allerdings frei in der Art der Umsetzung, es besteht keine Pflicht die Partizipation mit dem Mitwirkungsmodell umzusetzen.

In der Anwendung des Modells konnte festgestellt werden, dass die beschriebene äusserst positive Erfahrung in der Anwendung des Modells «Partizipation Kanton Zürich» im Rahmen der Erarbeitung der Top-Prioritäten nur noch punktuell wiederholt werden konnte. Auch nach dieser initialen Aufgabe wurden von sehr positiven Erfahrungen berichtet, etwa bei der Übersetzung der kantonalen Website in Leichte Sprache, an der Mitglieder der AG Lernbehinderung beteiligt waren oder die Teilhabe an Sensibilisierungsveranstaltungen zu Stimm- und Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen. Gleichzeitig zeigt sich allerdings, dass aktuell nur vereinzelte Arbeitsgruppen aktiv sind und sich die meisten Arbeitsgruppen seit der Ausarbeitung der Top-Prioritäten nicht mehr oder nur vereinzelt getroffen haben. Auf diese Weise können diese Arbeitsgruppen ihren angedachten Zweck nicht erfüllen. Es fehlt an klar beschriebenen Verantwortlichkeitsbereiche und Rollen, beispielsweise im Rahmen eines Führungs- und Steuerungskonzeptes, für die einzelnen Elemente und Funktionsträger im Modell. Die damit zusammenhängenden Erkenntnisse auf der strukturellen Ebene werden im Unterkapitel 3.2

Strukturen detaillierter beschrieben. Als Folge der nur begrenzt geklärten Zuständigkeitsbereiche hängt das Gelingen im Einzelfall von Einzelpersonen und deren Engagement ab. Die Evaluation konnte aufzeigen, dass in der Praxis oftmals die gleiche begrenzte Personengruppe für Delegationen angefragt wird und dass somit die im Modell verankerte breite Abstützung einer grösseren Gruppe an Menschen mit Behinderungen oder gar der aktive Dialog mit der Bevölkerung nur sehr begrenzt gewährleistet werden können. Unter anderem Letzteres hat zur Folge, dass die Bekanntheit und Auswirkung von «Partizipation Kanton Zürich» über die kantonalen Verwaltungen hinaus begrenzt ist, was die Legitimation der geforderten Mitwirkung beeinflussen könnte. Die im Modell aktiven Personen engagieren sich in der Regel in mehreren Gruppen und somit in mehreren (Selbstvertretungs-)Rollen. Dadurch entstehen Rollenkonflikte, ungeklärte Zuständigkeiten und Informationsflüsse und schliesslich eine hohe Belastung der Einzelpersonen durch die diversen unterschiedlichen Tätigkeiten. Diese Aspekte stellen Hürden für eine zweckmässige Anwendung des Mitwirkungsmodells dar.

3.2 Strukturen

In der Auseinandersetzung mit den Strukturen des Mitwirkungsmodells sind folgende Fragestellungen gemäss Offerte leitend:

- Sind die Form und die Zusammensetzung des Mitwirkungsmodells seinen Aufgaben angemessen?
- Ist die Struktur mit einer Steuergruppe und 7 Arbeitsgruppen für die Funktion der Mitwirkung zweckmässig?
- Welche Herausforderungen ergeben sich in diesem Modell?

Das Mitwirkungsmodell «Partizipation Kanton Zürich» ist der Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) angegliedert, welche im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit dem Kanton mit der Leitung und dem Unterhalt des Modells verantwortlich ist. Die Leistungsvereinbarung überträgt der BKZ die Aufgabe, das Modell «zu pflegen und kontinuierlich weiterzuentwickeln» und nennt das Ziel, möglichst alle Gruppen von Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt einzubeziehen. Darüber hinaus fordert sie zu jährlich mindestens vier Steuergruppensitzungen und der Mitarbeit an der jährlichen Partizipationskonferenz auf. Die BKZ erfüllt eine Doppelfunktion: Als Dachorganisation von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen und Institutionen im Kanton Zürich ist sie zuständig für die Anliegen der Zielgruppe¹⁷ und erfüllt gleichzeitig die Trägerverantwortung für «Partizipation Kanton Zürich».

¹⁷ Quelle: Behindertenkonferenz Kanton Zürich (2025). Porträt. <https://www.bkz.ch/die-bkz/portraet/>

Die im Modell angelegten Strukturen sehen sieben nach Beeinträchtigungsform geordnete Arbeitsgruppen vor, deren Leitungspersonen gemeinsam die Steuergruppe bilden, welche wiederum von einer Person geleitet wird. Die Mehrheit der am Modell Beteiligten leben selbst mit einer Behinderung. Weitere Personen sind in stellvertretenden Funktionen (Angehörige, Vertreter:innen von Vereinigungen oder Politik) beteiligt. Die Teilnahme an Steuergruppensitzungen wird mit pauschal CHF 200.00 pro Sitzung vergütet, die Arbeitsgruppenmitglieder leisten ihre Tätigkeiten innerhalb der Arbeitsgruppen auf ehrenamtlicher Basis. Werden sie in Delegationen für konkrete Aufträge beschäftigt, gilt auch für sie die Entschädigung von CHF 50.00 pro Stunde. Die Steuergruppe trifft sich zu mindestens vier Sitzungen pro Jahr vor Ort in Zürich, die Arbeitsgruppen sind frei in der Anzahl und Gestaltung ihrer Sitzungstätigkeit.

Wie bereits aufgezeigt wurde, unter anderem am Beispiel der Erarbeitung der Top-Prioritäten, vermag die umrissene Grundstruktur eine effektive und zweckmässige Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Kanton Zürich zu ermöglichen. Es fällt auf, dass Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf – etwa aufgrund einer schweren und/oder mehrfachen Behinderung - in keiner der sieben Arbeitsgruppen explizit ausgewiesen sind. Vor dem Hintergrund, dass es sich dabei um eine Gruppe mit einem sowieso erhöhten Risiko für Exklusion und Fremdbestimmung handelt, wäre die Schaffung einer dementsprechenden Arbeitsgruppe bzw. die explizite Nennung unter einer bestehenden Gruppe angezeigt. Auf diesen Punkt wird detaillierter im Unterkapitel 3.4 Mitwirkung eingegangen.

In der untersuchten Praxis konnten im Rahmen der Evaluation zudem weitere Herausforderungen auf der strukturellen Ebene festgestellt werden.

Die vorgegebenen Strukturen geben einen weitgefassten Rahmen vor. Strukturelle Vorgaben mit höherem Detailgrad, wie Funktionsbeschreibungen der unterschiedlichen Gremien, zugeordnete und niedergeschriebene Verantwortlichkeitsbereiche (inkl. Entscheidungskompetenzen) und klare Aufgabenstellungen kennt das Mitwirkungsmodell nicht. Dies führt zu unterschiedlichen Praxen in der Ausübung innerhalb des Modells und damit zu Unsicherheiten, Doppelspurigkeit und nicht wahrgenommenen Chancen. Folgende Zitate aus den Fokusgruppen geben einen Einblick in die Situation: *«Es funktioniert aber nicht, weil man nicht weiss, was man entscheiden kann. Muss ich warten, bis X [Leitung Steuergruppe] auf mich zukommt? So ein wenig die Verteilung der Verantwortung. Was machen wir? Was macht X [Leitung Steuergruppe]? Das ist nicht klar.»*

Und gefragt nach Gründen, weshalb einige Arbeitsgruppen aktuell inaktiv seien meint eine Person: *«Ich glaube, weil man sich auch verlassen gefühlt hat, entweder wird das vom Kanton oder vom BKZ,*

man hat eigentlich nicht die Verantwortung oder jemand hat sich nicht verantwortlich gefühlt oder die Aufgabe bekommen, zum Teil aktiv weiter mit das entwickeln. Ja. Es wurde immer alles fremdgesteuert.»

Folgende Ausschnitte aus einer ergänzenden schriftlichen Rückmeldung ergänzen diese Beobachtungen und beziehen sich dabei spezifisch auf die Strukturen der Steuergruppe:

«In letzter Zeit ist mir immer stärker bewusst geworden, dass die Steuergruppe keine formalen Strukturen hat. Das muss kein Nachteil sein. Bei dieser Gruppe jedoch, die auf Dauer angelegt ist und eine spezifische Aufgabe hat (Begleitung Umsetzung Aktionsplan UNO-BRK), wird das Fehlen jeglicher Strukturen und gemeinsamer Regeln meiner Einschätzung nach zunehmend zu einem Risiko für ihre positive Weiterentwicklung.» und *«Die Gruppe ist heterogen in Bezug auf die Art der Beeinträchtigung, sie ist jedoch noch viel heterogener in Bezug auf andere Merkmale, wie z.B. Alter, berufliches Umfeld, Bildungsabschluss, Zeitressourcen usw. «Offiziell» sind alle Gruppenmitglieder gleichgestellt und frei dabei, wie, wann und wo sie sich einbringen. Umgekehrt bedeutet dies, dass es nur wenige klare Verantwortlichkeiten gibt und z.B. auch keinerlei Regeln für die Kommunikation innerhalb der Gruppe.»*

Diese Zitate beschreiben die in sämtlichen Befragungen geäusserten Unsicherheiten bezüglich der aktuellen Verantwortungsteilung und dem Wunsch nach klareren Strukturen, auch innerhalb der Steuergruppe, deutlich.

Aussagen unterschiedlicher befragter Personen beziehen sich auf den wenig strukturierten und in der Folge uneinheitlichen Informationsfluss. Informationen fliessen nicht wie vorgesehen vom Kanton in die Steuergruppe oder zur Leitung von «Partizipation Kanton Zürich» und von dort in die Arbeitsgruppen und von den Arbeitsgruppen (bzw. der durch sie vertretenen Gruppe von Menschen mit Behinderungen im Kanton Zürich) in die Steuergruppe bzw. zum Kanton. Beschriebene Gründe dafür sind einerseits die Inaktivität zahlreicher Arbeitsgruppen; ungeklärte Rollen, die die Funktionsträger:innen in der Unsicherheit belassen, ob Informationen geteilt werden dürfen oder nicht, das Fehlen eines zentralen Führungs- und Steuerungskonzepts und zu knappe zeitliche Ressourcen in den Steuergruppensitzungen. Verdeutlicht wird dies in folgendem Zitat: *«Manchmal frage ich mich schon auch, weil es ein bisschen unsicher ist, ob ich die Informationen, die ich in der Steuergruppe bekomme, ob ich diese in die Arbeitsgruppe bringen soll. Ob ich das machen soll oder nicht.»*

Ein befragtes Mitglied der Arbeitsgruppe 'behinderungsartenübergreifend' beschreibt eine diesbezüglich treffende Idealvorstellung:

«Und dass eigentlich, Sie denken, die Steuergruppe müsste so wenig ein Scharnier sein. Oder die müssten mehr aktiver werden bei solchen Themen. Das heisst, wenn sie sehen, es gibt etwas, jetzt politische Entscheidungen, die wichtig wären, dass sie quasi uns auch vertreten, aber auch nicht nur ihre Meinung, sondern den Betroffenen wirklich. Oder auch wenn Fachpersonen eine Frage haben, dass man sich an die Arbeitsgruppe ein Anliegen bringen kann und die Arbeitsgruppe diskutieren kann. Und das war eigentlich Partizipation ist für mich, dass wir quasi in politischen Entscheidungen indirekt über die Partizipation Kanton Zürich einen Einfluss nehmen können.»

Die beschriebene Situation führt dazu, dass bestehende Hierarchiestrukturen zu ungleich verteilten und nur begrenzt reflektierten Machtstrukturen führen, wie folgender Ausschnitt aus einer ergänzenden schriftlichen Rückmeldung deutlich aufzeigt: *«Da es weder formale Strukturen noch gemeinsame Regeln gibt, wirkt die informelle Hierarchie – die es in jeder Gruppe automatisch gibt - um so stärker. Die Geschäftsleitung hat zwar keine Weisungsbefugnis gegenüber der Gruppe. Faktisch wird die Gruppe jedoch durch die Geschäftsleitung geführt (Admin, Sitzungsleitung, Arbeitsweise bei neuen Projekten oder Aufgaben, Kommunikationswege). Ebenso wird innerhalb der Gruppe offenbar ein hierarchischer Unterschied gemacht zwischen Mitgliedern mit und solchen ohne Behinderung.»* In der Praxis zeigt sich, dass trotz einer ursprünglich gleichmässigeren Verteilung über die verschiedenen Ebenen hinweg, aktuell viel Verantwortung und Entscheidungsmacht bei der Leitung der Steuergruppe liegt. Diese bestimmt darüber, welche Themen besprochen, wie Aufträge verteilt werden und ist auch hinsichtlich der Reaktivierung der inaktiven Arbeitsgruppen die treibende Kraft. Zusätzlich unterstützt die Leitung einzelne Arbeitsgruppen und Steuergruppenmitglieder individuell mit Assistenzleistungen, etwa bei der Vorbereitung und Leitung der Sitzungen der Arbeitsgruppe Lernbehinderung. Es ist zudem aufgrund der fehlenden festgehaltenen Funktionsbeschreibungen von einer gewissen Rollendiffusität durch die gelebte Doppelrolle als Geschäftsleitung der BKZ und Leitungsperson von «Partizipation Kanton Zürich» auszugehen.

Ergänzend zu den im vorherigen Abschnitt beschriebenen ungeklärten Machtstrukturen wurde in beiden befragten Arbeitsgruppen berichtet, dass die Arbeitsgruppen-Leitung von oben bestimmt wurde, statt dass sie im Sinne der Mitbestimmung von der Arbeitsgruppe selbst gewählt wurde.

Weiter führen die getrennten und darüber hinaus weitgehend ungeklärten Strukturen dazu, dass Arbeitsgruppenmitglieder sich untereinander nicht kennen, was für eine effektive Zusammenarbeit

wünschenswert wäre und was, wie von einer befragten Arbeitsgruppe geäussert, eine Chance darstellt, sich vom «Gärtchendenken» wegzubewegen und damit der Grundidee des Mitwirkungsmodells zu folgen.

Schliesslich wurde von stark begrenzten Ressourcen berichtet. Beispielsweise führe die strukturell verankerte unentgeltliche Arbeitstätigkeit in den Arbeitsgruppen zu einer Situation der Ungleichbehandlung, wie sie in folgendem Zitat beschrieben wird: *«Manchmal habe ich das Gefühl, dass die Arbeitsgruppen, zum Beispiel Vertreter von Institutionen, die haben die Entschädigung natürlich von ihrer Arbeit her. Wenn jetzt aber eine Privatperson kommt, dann ist das nicht entschädigt mit den Reisespesen und so. Das finde ich dann nicht so gut.»* Weiter wurde thematisiert, dass die angesetzte Entlohnung für die Tätigkeiten in Delegationen und in der Steuergruppe tief angesetzt sei und ein Faktor sei, der die Möglichkeiten der Mitwirkung im Modell beeinflusse. Auch die zeitlichen Ressourcen seien knapp. So beschrieben mehrere Personen aus der Steuergruppe, dass die Vorbereitungszeit auf die Sitzungen teilweise zu knapp bemessen sei vor dem Hintergrund ihres Unterstützungsbedarfs und auch die Sitzungszeit für Diskurse zu wichtigen Themen oftmals nicht ausreiche und zu einem grossen Teil mit der Information zu aktuellen Themen belegt sei.

Auch bei der Leitung des Mitwirkungsmodells seien die für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben zur Verfügung gestellten Ressourcen knapp bemessen. Die Leistungsvereinbarung beschreibe globale Themen, eine detailliertere Aufgabenbeschreibung stehe bisher aus. Weiter sei das Budget im Sinne eines Globalbudgets für mehrere Aufgabengebiete angelegt und lasse keine detailliertere Auflistung der einzelnen Posten zu. Mitunter diese Situation führe dazu, dass Aktualitäten stets im Vordergrund der Bemühungen stehen und die Pflege und Weiterentwicklung des Modells in den Hintergrund zu geraten drohen, beispielsweise die Reaktivierung mehrerer Arbeitsgruppen. Die gelebte Doppelrolle als Leitung von «Partizipation Kanton Zürich» und als Geschäftsleitung der BKZ als Trägerverantwortung trägt weiter zu einer unklaren Ressourcenverteilungssituation bei.

3.3 Prozesse

Bezüglich der Prozesse wurden die folgenden Fragen im Rahmen der Offertstellung aufgeworfen:

- Wie werden Themen in den Arbeitsgruppen diskutiert und entschieden und wie wird bei Delegationen vorgegangen?

- Gelingt die Vertretung über die Schnittstellen hinweg in die Steuergruppe?
- Welche Herausforderungen ergeben sich in diesem Modell?

Das Mitwirkungsmodell sähe durchlässige Schnittstellen vor, die über die verschiedenen Ebenen hinweg Austauschmöglichkeiten und Informationsflüsse erlauben. In der Praxis ist der Informationsfluss zwischen den Arbeitsgruppen, der Steuergruppe und dem Kanton begrenzt, wie bereits im Unterkapitel 3.2 Strukturen aufgezeigt wurde. Im Bereich der Prozesse besonders hervorgehoben wurden im Rahmen der Evaluation die Schnittstellen auf mehreren Ebenen: Zwischen Menschen mit Behinderungen im Kanton Zürich und den Arbeitsgruppen, zwischen den Arbeitsgruppen und der Steuergruppe und zwischen der Steuergruppe und deren Leitung sowie dem Kanton. Informationen schaffen es teilweise nicht über die Schnittstellen hinweg. Es bestehen keine geklärten Kommunikationskanäle bzw.

die Kommunikation hängt von den einzelnen Funktionsträgern ab, was zu einer uneinheitlichen Informationslage führt und zu erschwerten Entscheidungsfindungsprozessen, insbesondere in der Steuergruppe. Die befragten Personen wünschen sich verbesserte Möglichkeiten, einen aktiven Diskurs zu relevanten Themen auf verschiedenen Ebenen führen zu können. Dagegen wird von Steuergruppensitzungen berichtet, während derer ein Grossteil der Zeit mit Informationen von kantonalen Stellen sowie Organisation von anstehenden Veranstaltungen (z.B. Aktionstage, Partizipationskonferenz) genutzt wird. Für den angedachten Diskurs zu relevanten Themen fehlt es gemäss den befragten Personen einerseits an aktiven Prozessen zur Themeneingabe und -diskussion, insbesondere müssten die Arbeitsgruppen ihre Tätigkeit wieder aufnehmen, wie folgendes Zitat zeigt: *«Also man muss sagen, bis jetzt, seit drei Jahren, sind wir nicht aktiv gewesen. Es ist deshalb sehr schwierig zu sagen. Eigentlich wäre die Chance, dass wir unter uns Themen diskutieren. Das sollten wir mehr machen. Aber es funktioniert nicht so ganz.»* Andererseits sind die vorgesehenen Zeitgefässe während der Sitzungen und in der Vorbereitung knapp bemessen. Insbesondere für die befragte Arbeitsgruppe Lernbehinderung ist der Faktor Zeit von Relevanz, denn sie stellen fest: *«Wir merken, dass wir mehr Zeit brauchen.»* Kurzfristige Informationen einige Tage vor der Sitzung stellen eine Herausforderung für die Mitglieder dieser Arbeitsgruppe und auch für andere Mitglieder der Steuergruppe dar und angemessene Reaktionen darauf, sind für sie unter diesen Voraussetzungen schwierig realisierbar.

Für Entscheidungsfindungen besteht bisher kein Konzept, was unter anderem zu den bereits im Unterkapitel 3.2 Strukturen beschriebenen ungeklärten Machtdynamiken bei Entscheidungsprozessen

führt. Konkret ist unklar, wer welchen Teil zu einer Entscheidung beiträgt, ob und welche Rolle die Arbeitsgruppen dabei haben und wer schlussendlich die Entscheidungsmacht innehat.

Die beschriebenen ungeklärten Strukturen beeinflussen die Prozesse auf weitere Arten. Ein Beispiel, das in mehreren Fokusgruppen besprochen wurde, sind die Anfragen für die Mitwirkung in Delegationen. Es wurde der Wunsch geäussert, dass diese – entgegen der aktuellen Praxis der direkten Anfrage durch die Leitungsperson in der betreffenden Arbeitsgruppe in Absprache verteilt werden. Ein befragtes Steuergruppenmitglied meint dazu:

«Manchmal ist es so, dass X [Leitung Steuergruppe] die Person schon kennt und sie anfragt. Und uns nachträglich informiert, das gibt es auch. Manchmal ist es auch vorher im Austausch.

Interviewer: Das ist für euch okay?

«Also ich hätte es schon gerne, wenn ich vorher mit X [Leitung Steuergruppe] sprechen würde.»

In gewissen Arbeitsgruppen sässen Personen mit diversen Expertisen und Erfahrungshintergründen und die Leitungen der entsprechenden Arbeitsgruppen kennen – im Falle von aktiven Gruppen – die Kenntnisse und Präferenzen ihrer Mitglieder am besten. Eine Ausschöpfung dieser Expertise in Form von Beteiligung der richtigen Person in einer Delegation wäre wünschenswert, ist aber in der Praxis durch die fehlende Kenntnis aller involvierten Personen und die oftmals knappen zeitlichen Ressourcen aktuell nur schwer möglich. Einordnend ist dazu zu ergänzen, dass die Zuteilung zu Delegationen bisher nicht als Auftrag an die AGs angedacht gewesen war, sondern seit den Anfängen des Modells über die Leitungsperson abzuwickeln war. Ein vermehrter Miteinbezug der AG-Leitungen und AG-Mitglieder im Rahmen von definierten Rollen, Prozessen und Kommunikationswegen könnte entlastend für die Beteiligten und gewinnbringend für «Partizipation Kanton Zürich» wirken.

Ganz allgemein wurde rückgemeldet, dass im Falle von Anfragen oder dem Wunsch nach Rückmeldung aus den Arbeitsgruppen von den unentgeltlich tätigen Mitgliedern teilweise nicht realistische Zeitfenster und Rückmeldungen erwartet werden. Von den Arbeitsgruppenmitgliedern können nicht dieselben Zeitressourcen und Geschwindigkeit erwartet werden wie von Kantonsangestellten, die dies im Rahmen ihrer Arbeitszeit tun. Es bedürfe einer frühzeitigen Information über Anfragen oder die Sitzungsthemen, um die angedachten Prozesse einhalten zu können und die gewünschten Rückmeldungen einholen zu können. Dieses Anliegen wurde auch von der Steuergruppe formuliert, da sie ihre Aufgabe nebenberuflich ausüben und zeitlich nicht über viele Ressourcen verfügen. Nur mit der Realisierung dieses Anliegens kann ein Miteinbezug auch seinen Qualitätsanforderungen gerecht umgesetzt werden.

Weiter wurde von den befragten Personen eine hohe Komplexität aller dem Mitwirkungsmodell angegliederten Gremien festgestellt. Es bestehe keine Übersicht, wer in welchen Delegationen engagiert sei, was das strukturell bedingte Machtgefälle zusätzlich verstärke. Eine befragte Person beschreibt dies in einer schriftlichen Ergänzung wie folgt:

«Durch die immer zahlreicheren Aktivitäten im Rahmen von Partizipation Kanton Zürich hat sich mit der Zeit ein unübersichtliches Wirrwarr an Begleitgremien entwickelt («Begleitgruppe», «Projektgruppe», «Beirat», «Echogruppe», «Kommission» etc.). Zwar wird an den Sitzungen der Steuergruppe punktuell über diese Gremien informiert, jedoch nach freiem Gutdünken der jeweiligen Delegierten. Innerhalb der Gruppe hat sich dadurch mit der Zeit eine immer stärkere Ungleichheit beim Informationsstand über einzelne Projekte und Aktivitäten entwickelt. Im Klartext: Es besteht ein zunehmendes Machtgefälle innerhalb der Gruppe.»

Neben der beschriebenen internen Komplexität werde die Steuergruppe zusätzlich «neu als eine Art Referenz für Partizipation auch in Projekten beigezogen, die mit der eigentlichen Aufgabe von Partizipation Kanton Zürich wenig zu tun haben». Diese Situation ergebe sich aus den bestehenden Doppel- und Dreifachrollen der involvierten Personen und absorbiert Ressourcen, die für die Ausübung der eigentlichen Aufgabe nötig wären.

Schliesslich liess die Evaluation an unterschiedlichen Stellen Hinweise auf unpassende Kommunikationsweisen zu. Der Wunsch nach klar geregelten Kommunikationskanälen, Ansprechpersonen und einer Kommunikation, die von gegenseitigem Respekt und Wertschätzung geprägt sei, wurde geäussert. Neben der bereits erwähnten Ausformulierung der Zuständigkeiten und Funktionsweise des Modells im Rahmen eines Führungs- und Steuerungskonzepts könnte ein analog dem vom Kanton Zürich initiierten Partizipationsleitfadens¹⁸ ein Leitfaden für eine gute Zusammenarbeit mit und zwischen Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen innerhalb der Steuergruppe diesen Punkt abdecken.

3.4 Mitwirkung

In der Auseinandersetzung mit der Mitwirkung im Rahmen von «Partizipation Kanton Zürich» sind folgende Fragestellungen gemäss Offerte leitend:

¹⁸ Beim Leitfaden «Erfolgsfaktor Partizipation beim Verwaltungshandeln. Ein Leitfaden zum Einbezug von Menschen mit Behinderungen» handelt es sich um ein vom Kanton initiiertes Projekt in Zusammenarbeit mit der BKZ zur Schulung mit Verwaltungsmitarbeitenden.

- Sind alle relevanten Zielgruppen beteiligt?
- Ist es den Mitwirkenden möglich in den Arbeitsgruppen und in der Steuergruppe mitzuarbeiten? Was ermöglicht, was hindert die Mitwirkenden daran?
- Wird die Vertretung in der Steuergruppe von den Beteiligten als gleichwertig wahrgenommen?
- Gibt es Herausforderungen oder Überforderungen im Mitwirkungsmodell? Welche Grenzen des Modells werden wahrgenommen?
- Welchen Unterstützungsbedarf haben die Mitwirkenden, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können?
- Wie kann die Partizipation insbesondere für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, ermöglicht werden?
- Welche Herausforderungen ergeben sich in diesem Modell?

Die durchgeführte Evaluation zeigt auf, dass sich die von den befragten Personen beschriebenen Tätigkeiten auf alle vier Partizipationsstufen¹⁹ (informieren, mitreden, mitentscheiden, entscheiden) zuordnen lassen²⁰. Aufgrund der Fülle der genannten Tätigkeiten, z.B. die Mitwirkung in diversen Delegationen und der unterschiedlich gelagerten Kompetenzen der befragten Personen wurden einzelne Tätigkeiten mehreren Ebenen zugeordnet. So empfanden gewisse befragte Personen ihre Tätigkeit zur Sensibilisierung des Kantons als reines informieren, während andere dabei eigenständig Entscheidungen trafen. Einig waren sich die befragten Steuergruppenmitglieder einzig bei der Ausarbeitung der Top-Prioritäten, im Rahmen derer sie Entscheidungen selbstbestimmt trafen (Stufe 4).

Vor diesem Hintergrund berichteten die Befragten von unterschiedlichem Unterstützungsbedarf, den sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen von «Partizipation Kanton Zürich» haben. Einige berichteten von erweiterten Zeitressourcen, einzelne von einer gebärdensprachdolmetschenden Person, einer Assistenzperson zur Vorbereitung und Teilnahme an den Sitzungen, Sitzungen und Unterlagen in Leichter Sprache, an Werkstätten angepassten Sitzungszeiten oder zugänglichen Räumlichkeiten. Es konnte ein erfreulicher Prozess hinsichtlich einer vermehrten Erfüllung der individuellen Unterstützungsbedarfe der Mitwirkenden im Mitwirkungsmodell festgestellt werden. Beispielsweise bestanden sowohl in Bezug auf die Nutzung von Leichter Sprache in Unterlagen und den Sitzungen selbst

¹⁹ Die neun Partizipationsstufen von Wright et al., 2010 wurden für die Diskussion in vier Stufen zusammengefasst Wright, M.T.; von Unger, H.: Block, M. (2010): Partizipation der Zielgruppe in der Gesundheitsförderung und Prävention. In: Wright, M.T. (Hrsg.): Partizipative Qualitätsentwicklung in der Gesundheitsförderung und Prävention. Huber, S. 35-52

²⁰ Adler, J. (2022): «Wir haben mit dem Projekt einen anderen Blickwinkel auf unser Leben und die Arbeit bekommen». In: Menschen. Zeitschrift für gemeinsames Leben, Lernen und Arbeiten. 5, 45, S. 37-45.
[https://www.zeitschriftmensen.at/content/view/full/120571/\(hash\)/d41d8cd98f00b204e9800998ecf8427e](https://www.zeitschriftmensen.at/content/view/full/120571/(hash)/d41d8cd98f00b204e9800998ecf8427e)

als auch bezüglich der Zurverfügungstellung einer gebärdensprachdolmetschenden Person zu Beginn keine idealen Umstände. Inzwischen konnten Lösungen gefunden werden, so dass die Mitwirkung für die betreffenden Personen sichergestellt ist, wie folgende Zitate beispielhaft beschreiben: *«Was ich erlebt habe? Am Anfang war es sehr ja, bis ich mal gesagt habe, Leichte Sprache bitte, bringt Beispiele und so weiter. Ja. Aber sie haben jetzt etwas gebraucht und jetzt langsam kommen sie und probieren es. In der Steuergruppe.»* und

«Am Anfang, zum Beispiel, bin ich auf sie zu und habe gefragt, wer die Kosten für die Dolmetscherin übernimmt. Da hat der Kanton gefunden, nein. Dann musste ich das über meine Arbeitsplatzverfügung nehmen. Die ist halt begrenzt, oder die ist relativ schnell aufgebraucht und ich fand dann, hey nein, ihr vom Kanton müsst das in euer Budget aufnehmen. Und jetzt nach einigen Jahren klappt das, dass sie das ins Budget nehmen. Sie bestellen jetzt die Dolmetscherin. Das ist ein Prozess, in dem ich letztendlich ernst genommen wurde.»

Der erhöhte Zeitbedarf, beispielsweise in der Vorbereitung von Steuergruppensitzungen kombiniert mit den teilweise kurzfristigen Informationen zu den Sitzungen verunmöglichte gewissen Teilnehmenden die fundierte Information über ein Thema, die zur Teilnahme am Diskurs und zur informierten Entscheidungsfindung nötig wäre. Dies führe dazu, dass sich nicht alle Steuergruppenmitglieder in gleichem Masse an Diskussionen und Entscheidungen beteiligen oder statt der Eingabe von eigenen Themen und Diskussionspunkten sich auf die reine Zustimmung oder Ablehnung während Entscheidungen beschränken würden. Auf diese Weise bestätigen oder gar verstärken sich strukturell sowieso bestehende Machtungleichheiten (siehe Unterkapitel 3.2 Strukturen).

Wie bereits aufgezeigt wurde, sind Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf im Mitwirkungsmodell aktuell nicht explizit vertreten. Bezüglich eines vermehrten Miteinbezugs dieser Personengruppe werfen verschiedene befragte Personen allerdings Fragen auf, ob im aktuell bestehenden Mitwirkungsmodell der höhere Unterstützungsbedarf für eine Mitwirkung dieses Personenkreises gedeckt werden könne. Beispielhaft zeigt dies das folgende Zitat: *«Man muss ja wie alle sensibilisieren darauf. Und das Gefühl entwickeln, dass gewisse Sachen ja auch langsamer gehen. Und das nicht immer, also es ist halt jedes Mal ein Thema, dass die Leute einfach gar nicht zu Wort kommen. Und es fällt dann auch gar nicht so auf. Oder man spricht sie halt schon gar nicht an, weil man weiss ja, es geht halt lang, oder es ist kompliziert. Also man übergeht sie halt immer noch.»* Es bedürfe somit neben konkreten Anpassungen, die eine Teilnahme von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf ermöglichen auch einer Haltung der Akzeptanz und Bereitschaft, diese Anpassungen in die aktuellen Abläufe zu integrieren.

Die befragten Personen sind sich einig, dass Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf aktuell im Mitwirkungsmodell untervertreten – und damit dem Risiko ausgesetzt seien, übergangen zu werden – und betrachten eine vermehrte Mitwirkung dieser Personengruppe als gewünscht und auch nötig. Sie präferierten Selbstvertretung gegenüber Stellvertreter:innen und sahen Unterstützungsbedarfe in Form von (deutlich) mehr Zeit für Sitzungen und langsamerem Arbeitstempo und in Folge dessen potenziell mehr Sitzungen, einer generell ruhigen Atmosphäre, der nahen Begleitung von Assistenzpersonen oder Vertrauenspersonen, einem etwaigen Einsatz von Unterstützter Kommunikation oder modernen Kommunikationstechnologien, wie Apps zur Sprachausgabe oder Sprachcomputer. Dieser erhöhte Unterstützungsbedarf müsse gemäss der befragten Personen über die Mitwirkung im Modell gedeckt sein. Zudem warfen die Befragten die Frage auf, ob Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf überhaupt über die Existenz von «Partizipation Kanton Zürich» und die damit verbundenen Mitwirkungsmöglichkeiten informiert seien.

Neben Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf beschreiben Mitglieder der befragten Arbeitsgruppen «behinderungsartenübergreifend» und «weitere» Gruppen von Menschen mit Behinderungen, die weitere, potenziell von Diskriminierung betroffene Merkmale innehaben und äussern den Wunsch, dass «Partizipation Kanton Zürich» auch diese Gruppen vermehrt berücksichtigen und zum Diskurs und der Mitwirkung aktiv einladen solle. Das zentrale hierfür genannte Beispiel sind Menschen mit Behinderungen und Migrationshintergrund als eine vergleichsweise grosse Gruppe mit spezifischen eigenen Anliegen. Es ist ein Anliegen insbesondere der Mitglieder der genannten Arbeitsgruppe, dass dieses und vergleichbare Schnittstellenthemen verstärkt von «Partizipation Kanton Zürich» aufgegriffen und damit zusammenhängende Entwicklungsmöglichkeiten behandelt werden.

Mehrere befragte Personen sprachen sich für einen verstärkten Austausch und erweiterte Kommunikation mit der breiten Bevölkerung aus, um auf die Tätigkeit von «Partizipation Kanton Zürich» aufmerksam zu machen, relevante Themen aufzugreifen und für eine Mitwirkung interessierte Personen anwerben zu können. So könne unter anderem auch die Mitwirkung noch breiter abgestützt werden.

Wie bereits beschrieben wurde, besteht nur begrenzte Kenntnis von sämtlichen im Mitwirkungsmodell beschäftigten Personen und ihren Kompetenzen und Expertisen (siehe Unterkapitel 3.3 Prozesse). Um eine adäquate Mitwirkung der jeweils bestgeeigneten Person für Anfragen ermöglichen zu können und dadurch eine möglichst ideale Repräsentation der jeweiligen Gruppe an Menschen

mit Behinderungen zu erreichen, wird eine transparente Aufstellung der Kompetenzen sämtlicher Mitwirkender und die gegenseitige Informationen darüber gewünscht.

Schliesslich wurde beschrieben, dass die festgelegte Entlohnung für die jeweiligen Tätigkeiten im Rahmen des Mitwirkungsmodells nicht allen Personen, die gerne mitarbeiten würden, eine Mitwirkung ermöglicht. Personen, die aufgrund ihrer Behinderung in vielen Fällen ohnehin begrenzte Belastungsmöglichkeiten mitbringen, würden aufgrund der tiefen Entlohnung, resp. der unbezahlten Arbeit in den Arbeitsgruppen zusätzlichen Belastungen ausgesetzt. Dies verunmögliche in gewissen Situationen die Mitwirkung. Die tiefe oder fehlende Entlohnung entspräche zudem nicht dem Grundgedanken der BRK.

3.5 Synthese

Die vorhergehenden Kapitel stellten die Ergebnisse entlang von Fragestellungen nach der Zweckmässigkeit, den Strukturen, Prozessen und Mitwirkungsmöglichkeiten von «Partizipation Kanton Zürich» dar. Nun werden diese verdichtet und miteinander verknüpft in einer Synthese zusammengefasst bevor im anschliessenden Unterkapitel der Entwicklungsbedarf beschrieben wird. Auf dieser Grundlage werden schliesslich konkrete Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Mitwirkungsmodells skizziert.

Die durchgeführte Evaluation hat deutlich zum Ausdruck gebracht, dass das Modell «Partizipation Kanton Zürich» eine tragfähige Grundlage für die niedrigschwellige Mitwirkung von Menschen mit verschiedenen Behinderungen im Kanton Zürich darstellt. Die geschaffenen und aufrechterhaltenen Strukturen bieten die Möglichkeit, Menschen mit entsprechendem Erfahrungshintergrund für ein Engagement in themenspezifischen Delegationen anzufragen und Rückmeldungen zu behinderungsspezifischen Themen zu erhalten, die auf einer vereinten Perspektive von Gruppen an Menschen mit unterschiedlichen Behinderungsarten beruhen. Für Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Personen steht das Modell offen für eine Beteiligung und aktive Mitwirkung an der kantonspezifischen Weiterentwicklung in behinderungsrelevanten Aspekten. Es wurde somit eine angemessene und langfristig installierte Struktur zur Erfüllung der Forderungen des Art. 4 Abs. 3 der BRK nach Mitwirkung von Selbstvertreter:innen im Kanton Zürich geschaffen. In diesen Punkten waren sich die befragten Personen einig und berichteten von äusserst positiven Erfahrungen in der initialen Anwendung des Modells bei der Erarbeitung der Top-Prioritäten sowie weiterer späterer Beispiele.

Gleichzeitig liess die durchgeführte Evaluation verschiedene Herausforderungen in der praktischen Umsetzung von «Partizipation Kanton Zürich» erkennen. Diese äussern sich mehrheitlich in Form von Schnittstellenthemen, die an den zugrundeliegenden Strukturen angesiedelt sind und in der Folge Auswirkungen auf die Prozesse, die Mitwirkung und schlussendlich auch die Zweckmässigkeit des Modells haben. Die drei im Folgenden detaillierter aufgezeigten Aspekte, die Abkehr von den ursprünglichen Strukturen (Mehrheit der AG' nicht aktiv), die fehlende Klärung der Funktionen und die Untervertretung von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf wurden in den drei Fokusgruppen berichtet und in den durchgeführten Member Checks validiert. Die drei Punkte stellen grundlegende Aspekte dar, die mit jeweils zahlreichen der zuvor aufgezeigten Herausforderungen verknüpft sind und die im Rahmen der Weiterentwicklung des Mitwirkungsmodells im Verantwortungsbereich der BKZ als Trägerorganisation von «Partizipation Kanton Zürich» liegen werden.

Ein Aspekt ist die Abkehr von den ursprünglich vorgesehenen Strukturen in Teilbereichen. Die Inaktivität der Mehrheit an Arbeitsgruppen entspricht nicht dem Grundgedanken des Mitwirkungsmodells, das die gleichwertige Beteiligung der unterschiedlichen Behinderungsarten und die Verankerung bei Menschen mit Behinderungen im Kanton Zürich vorsieht. Als Gründe dafür wurde aufgezeigt, dass nicht immer ein aktiver Auftrag an die Arbeitsgruppen besteht, dass die Verantwortung für die Aktivierung und die allgemeinen Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Ebenen nicht gänzlich geklärt sind und die Ressourcen für eine Reaktivierung bei der Leitung der Steuergruppe aktuell zu knapp bemessen sind. Die Inaktivität äussert sich in Prozessen, wie Informationsflüssen zwischen der Bevölkerung und dem Kanton, die unterbrochen werden oder der Anfrage von geeigneten Personen für eine Delegation, die von der Leitung an eine Einzelperson direkt gestellt wird. Beide Prozesse zeigen beispielhaft, wie die ursprünglich breit angedachte Mitwirkung dadurch eingeschränkt wird. Die Eingabe von relevanten Themen im Austausch mit einer grösseren Gruppe an Menschen mit Behinderungen oder die Wahl der aufgrund der bestehenden Expertise bestgeeigneten Person für die Repräsentation in einer Delegation sind wichtige Teilaspekte der Mitwirkung und beeinflussen schliesslich auch die zweckmässige Erfüllung der eigentlichen Aufgabe des Mitwirkungsmodells.

Ein weiterer Aspekt, der viele der aufgezeigten Herausforderungen mitverantwortet, ist das Fehlen von detaillierteren und verbindlichen Beschreibungen der zentralen Prozesse und Funktionen mit ihren jeweiligen Verantwortlichkeitsbereichen und Entscheidungsbefugnissen über sämtliche Ebenen hinweg: Kanton, Steuergruppenleitung, Steuergruppe, Arbeitsgruppen, Menschen mit

Behinderungen im Kanton Zürich. Die Auswirkungen des fehlenden Detailgrades zeigen sich in den mehrfach berichteten Unsicherheiten bezüglich des eigenen Aufgabenbereichs, die zu Doppelspurigkeiten oder dem nicht Wahrnehmen von Chancen führen. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang die gelebte Doppelrolle der Steuergruppenleitung zu nennen, die gleichzeitig die Geschäftsleitung der BKZ ist. Die aufgezeigte Rollendiffusion führt unter anderem zu einer hohen Verantwortung und Aufgabenkonzentration, die detailliert zu überprüfen ist. Es ist zudem anzunehmen, dass fehlende festgehaltene Angaben zu Führung und Steuerung die Abkehr von den ursprünglich angedachten Strukturen (siehe oben) und die ungleiche Verteilung der Verantwortlichkeit mitbedingte.

Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf sind aktuell im Modell untervertreten, was auch von den Befragten im Mitwirkungsmodell erwähnt wurde. Von mehreren Seiten wurde berichtet, dass die aktuellen Strukturen mit den sieben Arbeitsgruppen keine nach aussen sichtbare Eingliederung dieser Personengruppe ermöglichen und dass auch grundlegende Prozesse, beispielsweise hinsichtlich der Kommunikation, der Ausgestaltung der Arbeits- und Steuergruppensitzungen in ihrer aktuellen Handhabung nicht dem erhöhten Bedarfen dieser Gruppe entsprechen. Dies erschwert die Mitwirkung für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf in «Partizipation Kanton Zürich» und widerspricht dem Grundanliegen des Modells des Einbezugs aller Gruppen von Menschen mit Behinderungen.

3.6 Entwicklungsbedarf

Im Folgenden werden, anknüpfend an die dargestellten Evaluationsergebnisse, Entwicklungsbedarfe von «Partizipation Kanton Zürich» aufgezeigt. Diese bilden die Grundlage für die Formulierung von konkreten Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Modells in Kapitel 5.

Wie aufgezeigt wurde, entsprechen die aktuell bestehenden Strukturen seit dem Abschluss der Arbeit an den Top-Prioritäten nicht mehr dem ursprünglich angedachten Modell mit seinen sieben aktiven Arbeitsgruppen. Damit das Modell seine Aufgabe, nämlich die Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen bei der Umsetzung der BRK sicherstellen, ist eine breite Abstützung auf einer grösseren Gruppe von Menschen mit Behinderungen und eine weite Vernetzung nötig. Nur so kann eine möglichst adäquate Repräsentation der Herausforderungen und Anliegen der betreffenden Personengruppen erreicht werden und sichergestellt werden, dass die sich im Modell abgebildeten Gruppen an Menschen mit verschiedenen Behinderungsarten gleichwertig einbringen können. Eine aktive Mitwirkung ausschliesslich im Rahmen der Steuergruppe erscheint weit entfernt von einer Vertretung der Menschen mit Behinderungen, entspricht somit nicht dem Grundgedanken des Modells.

Insbesondere vor dem Hintergrund der berichteten Praxis von Steuergruppensitzungen, die grossmehrheitlich als Informationsgefäss genutzt werden, ist die Form der Mitwirkung in Richtung einer aktiveren Beteiligung zu entwickeln .

Weiter besteht Entwicklungsbedarf in der Definition, Abgrenzung und präzisen Beschreibung der vorhandenen Strukturen, relevanten Prozesse und der im Modell engagierten Funktionen. Wie die Evaluation aufzeigte, bestehen Unsicherheiten bezüglich des eigenen Aufgabenbereichs und der Verantwortlichkeiten bei mehreren befragten Personen. Zudem übernimmt die Leitung der Steuergruppe zahlreiche Aufgaben, die potenziell anderen Funktionsträgern zugeordnet werden könnten und stösst damit an die Ressourcengrenze. Zusätzlich wird die Situation durch eine unklare Abgrenzung der Rollen zwischen der Aufgabe als Geschäftsleitung der BKZ und der Aufgabe als Leitung der Steuergruppe erschwert. Ein Beispiel dafür ist die Reaktivierung der Arbeitsgruppen bzw. etwaige Begleitung dabei, was in den Aufgabenbereich der Arbeitsgruppenleitungen mit entsprechender Assistenz fallen sollte. Das Modell hat sich über die bisherige Laufzeit verändert, Aufgaben und involvierte Personen sind heute andere als bei der Gründung. Spezifisch für die Steuergruppe bestehen keine gemeinsam beschlossenen Regeln für die Zusammenarbeit. Die Erarbeitung eines Leitfadens für eine gute Zusammenarbeit mit und zwischen Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen innerhalb der Steuergruppe wurde gewünscht. Dazu ist abzuklären, inwiefern der bestehende Leitfaden «Erfolgsfaktor Partizipation beim Verwaltungshandeln. Ein Leitfaden zum Einbezug von Menschen mit Behinderungen» der kantonalen Verwaltung beigezogen und auf die hier beschriebene Struktur angepasst werden kann.

Die wichtigsten Eckpunkte des Modells und die Rollenklärung (auch bezüglich bestehender Doppel- und Dreifachrollen) sollten dementsprechend eingehend reflektiert, diskutiert und im Anschluss schriftlich festgehalten werden. Dies vermag die im Modell engagierten Einzelpersonen zu entlasten und bietet ihnen Legitimation, eine sichere Grundlage für ihre Tätigkeit sowie Klarheit bezüglich Strukturen und Prozesse im Modell.

Die Evaluation liefert Hinweise darauf, dass die zur Verfügung gestellten Ressourcen für die aktuelle Erfüllung der Aufgaben nicht ausreichen. So berichtet die Leitungsperson, dass ihr zeitliche Ressourcen fehlen für die Weiterentwicklung des Modells, was Teil der Leistungsvereinbarung ist. Steuergruppenmitglieder berichten von knappen zeitlichen Ressourcen in der Vorbereitung der Sitzungen und für ihre parallelen Tätigkeiten und begrenzten finanziellen Ressourcen, die den Aufwand sowie Spesen für ihr Engagement abdecken. Schliesslich ist festzuhalten, dass sich Mitglieder in ihrer

Tätigkeit in den Arbeitsgruppen unentgeltlich engagieren, entgeltet werden nur Aufträge. Im Sinne einer weiteren Öffnung des Modells für potenziell an einer Mitarbeit interessierten Personen wäre eine Entschädigung aller Tätigkeiten im Modell und die Schaffung von zeitlichen Ressourcen in Form von Unterstützungsleistungen, z.B. im administrativen Bereich oder die transparente Klärung der Abläufe inkl. verbindlich festgelegter Zeitvorgaben zu überdenken. Auch für das Gefäss der Steuergruppe wurden uneinheitliche Regelungen und unterschiedliche Informationsstände berichtet, bedingt u. a. durch Engagement in weiteren Gremien. Die der BKZ von kantonaler Seite zur Verfügung gestellten Ressourcen wurden im Rahmen der Verantwortungsübernahme für «Partizipation Kanton Zürich» um 50 % erhöht. Seit dann wurde der Beitrag allerdings nicht mehr überprüft, obwohl neue Aufgaben hinzugekommen sind.

Weiter weist die ursprüngliche Ausgestaltung des Mitwirkungsmodells Lücken im Bereich der darin vertretenen Behinderungsarten auf. Insbesondere die Personengruppe von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf wird vom Modell nicht abgedeckt. Die Eingliederung in eine bestehende Gruppe, wie «behinderungsartenübergreifend» ist zwar denkbar, wird allerdings der umfassenden Personengruppe nur begrenzt gerecht und verstärkt die schlechte Sichtbarkeit der Gruppe, die ohnehin einem erhöhten Risiko für Exklusion und Diskriminierung ausgesetzt ist. Neben der fehlenden strukturellen Verankerung, müssten auch die bestehenden Prozesse und die Ausgestaltung der Zusammenarbeit den Bedürfnissen dieser Personengruppe, z.B. hinsichtlich Arbeitstempo, Sitzungsdauer und -regelmässigkeit, Kommunikationsart angepasst werden. Ansonsten droht diese Personengruppe weiterhin im Modell ausschliesslich über Stellvertretende repräsentiert zu sein und somit keine direkte Möglichkeit zur Mitwirkung in der Ausgestaltung ihrer Rechte zu haben.

Dem Mitwirkungsmodell ist inzwischen eine Vielzahl an Delegationen und Gremien angehängt. Die Evaluation hat ergeben, dass keine Übersicht über sämtliche Tätigkeiten besteht und somit auch die Belastung der Einzelpersonen schwierig abgeschätzt werden kann. Auch Synergieeffekte können nur erschwert genutzt werden, wenn nicht klar ist, wer in welchen Funktionen tätig ist. Die Leitung der Steuergruppe übernimmt in diesem Bereich viel Verantwortung, in dem sie, potenziell beeinflusst durch die wenig idealen bereits beschriebenen strukturellen Herausforderungen des Modells Einzelpersonen direkt für eine Mitarbeit anfragt, anstatt die AG-Leitungen oder die AG-Mitglieder vermehrt in den Findungsprozess miteinbezieht.

4 Fazit

Die durchgeführte Evaluation zeigt auf, dass «Partizipation Kanton Zürich» Strukturen bietet, die die geforderte niedrigschwellige Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen im Kanton Zürich bei der weiteren konkreten Ausarbeitung der BRK ermöglichen und somit die Funktion des Modells zu erfüllen vermag.

Gleichzeitig konnten Entwicklungsbedarfe auf unterschiedlichen Ebenen festgestellt werden. Einerseits zeigt sich ein Abkommen von den ursprünglich angelegten Strukturen, was die enthaltenen Prozesse beeinflusst und die Möglichkeiten der Mitwirkung beeinflussen. Diese wiederum beeinflussen die Zweckmässigkeit des Modells, da in der aktuellen Praxis eine breite Abstützung bei Menschen mit Behinderungen im Kanton Zürich sowie ein Informationsfluss über alle Ebenen hindurch nicht sichergestellt werden kann.

Andererseits haben sich auch die im Modell ablaufenden Prozesse, Aufgabenbereiche und die involvierten Funktionen über die Jahre verändert. Die Beschreibung des Modells ist knapp gehalten und beinhaltet keine detaillierte Umschreibung relevanter Prozesse und der jeweiligen Aufgabenbereiche sowie Entscheidungsbefugnissen. Dieses Fehlen führt zu Verunsicherung in der Ausübung der eigenen Rolle, wie die Evaluation aufzeigte und wirkt sich schlussendlich ebenfalls auf die Möglichkeiten zur Mitwirkung und die zweckmässige Erfüllung der Aufgaben aus.

Zudem zeigt sich, dass für eine Mitwirkung von Menschen mit verschiedenen Behinderungen nicht immer genügend Zeit (auch Planungszeit) und die entsprechenden Ressourcen eingeplant werden. Die für eine Mitwirkung grundlegend wichtige Information aller Beteiligten ist nicht für alle in gleichem Masse gewährleistet.

Schliesslich weist das Modell Lücken in den beteiligten Personengruppen mit Behinderungen auf. Gerade für Personen mit hohem Unterstützungsbedarf sollte eine explizite Nennung sowie die Schaffung von passenden Strukturen und Prozessen für eine Mitwirkung dieser Personengruppe geprüft werden.

Insgesamt verzeichnete die durchgeführte Evaluation sowohl in der Befragung als auch in der Validierung eine hohe Übereinstimmung der berichteten Chancen und Herausforderungen. Dies bietet eine ansprechende Ausgangslage für die Weiterentwicklung des Modells und die Gestaltung von Massnahmen, die von möglichst vielen Beteiligten akzeptiert und getragen werden.

5 Empfehlungen

Abschliessend werden auf der Grundlage der vorliegenden Evaluation konkrete Empfehlungen zur Weiterentwicklung des vom Kantonalen Sozialamt Zürich (KSA) in Zusammenarbeit mit der Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) erarbeiteten Mitwirkungsmodell „Partizipation Kanton Zürich“ präsentiert. Die BKZ ist gemäss Leistungsvereinbarung mit dem KSA für die Pflege und Weiterentwicklung des Mitwirkungsmodells verantwortlich. Die Empfehlungen zur Weiterentwicklung knüpfen am in der Evaluation aufgezeigten Entwicklungsbedarf von «Partizipation Kanton Zürich» an.

5.1 Kurzfassung der Empfehlungen

Die folgenden kurz dargestellten Empfehlungen werden weiter unten ausführlicher erläutert:

- Die Ausarbeitung eines für alle an «Partizipation Kanton Zürich» Beteiligten geltenden Führungs- und Steuerungskonzeptes. Dazu gehören:
 - eine Differenzierung der Aufgaben von «Partizipation Kanton Zürich» in der Leistungsvereinbarung mit der BKZ
 - eine Reflexion und Verbesserung der Schnittstellen zwischen der Steuergruppe und den Arbeitsgruppen
 - eine Klärung der Aufgaben und Funktionen der Vertretung des KSA in der Steuergruppensitzung.

Im Anschluss an die Klärung der bestehenden Strukturen wird folgendes empfohlen:

- Überprüfung der bestehenden Entschädigungen der am Mitwirkungsmodell beteiligte Person und nach Möglichkeit anheben dieser.
- Überprüfen der bestehenden Gefässe zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten hinsichtlich eines vermehrten Austausches zwischen den Arbeitsgruppen und den Menschen mit Behinderungen im Kanton Zürich und gegebenenfalls Installation eines dafür geeigneten Gefässes.
- Installierung eines jährlichen Treffens *aller* an «Partizipation Kanton Zürich» beteiligten Personen zur Vernetzung.

- Ermöglichung einer aktiveren Mitwirkung der Mitglieder in der Steuergruppe und in den Arbeitsgruppen durch entsprechende zeitliche Ressourcen, sowie die Nutzung eines «Partizipationssekretariats».

Weitere Empfehlungen

- Rechtzeitige Planung und Information über anstehende (und erledigte) Aufgaben bezüglich der Umsetzung der UNO-BRK von Seiten des Kantons (bspw. zur Umsetzung des Aktionsplans, oder über die Partizipationskonferenz).
- Reaktivierung aller Arbeitsgruppen.
- Schaffen einer achten Arbeitsgruppe für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf bzw. Menschen mit schweren und/oder mehrfachen Behinderungen.
- Reflexion des Unterstützungsbedarfes von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf und der anzupassenden Rahmenbedingungen im Modell für eine angemessene Beteiligung dieser Personengruppe.
- Erarbeiten eines Leitfadens für eine gute Zusammenarbeit mit und zwischen Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen innerhalb der Steuergruppe, bzw. innerhalb des Mitwirkungsmodells.
- Überprüfung der unterschiedlichen Handhabungen der Massnahmenverantwortlichen bezüglich der Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen in der Umsetzung des Aktionsplanes einzubeziehen.

5.2 Ausführliche Empfehlungen

Empfehlungen zur Erarbeitung eines Führungs- und Steuerungskonzeptes

- Die Ausarbeitung eines für alle an «Partizipation Kanton Zürich» Beteiligten geltenden Führungs- und Steuerungskonzeptes, das die bestehenden Rollen und deren Aufgaben beschreibt, zentralen Prozesse aufzeigt und Kommunikationswege vorgibt, bietet wichtige und bindende Grundlagen für die Arbeit mit dem Modell. Die Verantwortung in der Ausarbeitung eines solchen Konzeptes liegt bei der BKZ als Trägerorganisation des Mitwirkungsmodells und für dessen Weiterentwicklung verantwortliches Organ.

Für die Ausarbeitung eines solchen Führungs- und Steuerungskonzeptes ist konkret zu empfehlen und darin festzuhalten:

- Reflexion der relevanten Prozesse und Funktionen mit ihren jeweiligen Aufgabengebieten und Entscheidungsbefugnissen durch die Leitung der Steuergruppe gemeinsam mit Vertretenden des Kantons. Die Ausarbeitung des Führungs- und Steuerungskonzeptes übernimmt die Trägerorganisation BKZ gemeinsam mit den Mitgliedern der Steuergruppe. Im Anschluss ist eine Beschreibung der wichtigsten Prozesse (Prozessbeschreibung, auch Entscheidungsprozesse, der Beteiligten mit ihren jeweiligen Aufgaben, des zeitlichen Ablaufs inkl. Angaben zum zeitlichen Vorlauf, der relevanten Informationsflüsse, der bestehenden Vorlagen etc.) sowie der Funktionen (Bezeichnung der Funktion, Aufgabenbereich, Entscheidungsbefugnis, Rolle im Informationsfluss etc.) zu erarbeiten. Dies trägt zu einer Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und zu einer angemesseneren Verteilung der Verantwortung zwischen der Leitung und den Mitgliedern der Steuergruppe und der Arbeitsgruppe bei.

Ein der jeweiligen Funktion angemessener und gleichwertiger Informationsstand aller Mitglieder in der Steuergruppe und des Mitwirkungsmodells ist eine Grundvoraussetzung für jede Mitwirkung.

- Differenzierung der Aufgaben von «Partizipation Kanton Zürich» in der Leistungsvereinbarung mit der BKZ. Die erwarteten Aufgaben sollten detaillierter aufgelistet und die erwarteten Wirkungen beschrieben werden. So fällt die Einschätzung des dafür anfallenden Aufwandes einfacher und eine Abgrenzung der Aufgaben des Modells ist deutlicher ersichtlich. Eine Budget- und Kostentransparenz der Aufgaben im Mitwirkungsmodell, ermöglicht eine verlässliche Planung von Aufgaben und

Weiterentwicklungen des Mitwirkungsmodells. Zudem vereinfacht dies die Einschätzung des Leistungsumfanges und die Zuordnung der Aufgaben an eine passende Funktion.

- Reflexion und Verbesserung der Schnittstellen zwischen der Steuergruppe und den Arbeitsgruppen. Regelmässige Informationen über gegenseitige Aktivitäten, bspw. mit Hilfe eines stetigen Traktandums in der Steuergruppensitzung: «Bericht aus den Arbeitsgruppen» und umgekehrt. Erarbeiten einer Übersicht mit sämtlichen Beteiligten sowie deren aktuellen Engagements in Delegationen, Gremien etc. und laufende Ergänzung des Dokuments. Dies gäbe Klarheit über die Anzahl und Art der aktuellen Tätigkeiten, ermöglicht Vernetzungen und liesse eine bessere Nutzung der individuellen Ressourcen und eine gleichmässige Verteilung der Belastung zu.
- Klärung der Aufgaben und Funktionen der Vertretung des KSA in der Steuergruppensitzung. Insbesondere die Aufgaben neben des bereits auf diversen Kanälen kommunizierten Umsetzungsstandes der Massnahmen des Aktionsplans sind zu klären. In diesem Rahmen könnten Informationen zu noch nicht angegangenen oder stagnierenden Umsetzungsprozessen und Herausforderungen kommuniziert werden, ohne diese in den bestehenden kantonalen Informationskanälen an eine breite Öffentlichkeit zu richten. Die Dauer der Anwesenheit sollte ebenfalls geklärt und gemeinsam mit den festgelegten Aufgaben im Führungs- und Steuerungskonzept festgehalten werden.

Empfehlungen im Anschluss an die Klärung der bestehenden Strukturen in Form der Ausarbeitung eines Führungs- und Steuerungskonzeptes:

- Überprüfung der bestehenden Entschädigungen und nach Möglichkeit anheben dieser. Jede am Mitwirkungsmodell beteiligte Person sollte angemessen entschädigt sowie Spesen übernommen werden. Auf diese Weise ist mit einer höheren Priorisierung der Tätigkeit zu rechnen sowie mit einer aktiveren Beteiligung auf Ebene der Arbeitsgruppen. Dies könnte zu einem vermehrten Austausch mit Menschen mit Behinderungen im Kanton Zürich und damit zu einer weitreichenderen Aussenwirkung und schliesslich zu noch effektiverer Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen in der Umsetzung der BRK im Kanton Zürich führen.

- Überprüfen der bestehenden Gefässe zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten hinsichtlich eines vermehrten Austausches zwischen den Arbeitsgruppen und den Menschen mit Behinderungen im Kanton Zürich und gegebenenfalls Installation eines dafür geeigneten Gefässes zur noch breiteren Absicherung der Zielgruppenorientierung und dem Aufnehmen von Anliegen eines grösseren Personenkreises und Bewerbung dieses Gefässes in passenden Kanälen. Dies könnte sich zudem positiv auf die Sichtbarkeit von «Partizipation Kanton Zürich» auswirken und noch mehr an einer Mitarbeit Interessierte motivieren.
- Installierung eines jährlichen Treffens *aller* an «Partizipation Kanton Zürich» beteiligten Personen. Das Treffen könnte mit einem Informationsteil gestartet werden, sollte aber anschliessend in einen informellen Teil übergehen, bei dem das gegenseitige Kennenlernen und Vernetzen im Vordergrund steht. Die Empfehlung zur Erarbeitung einer Übersicht über sämtliche Engagements könnte im Rahmen einer ersten Durchführung des Treffens umgesetzt werden.
- Ermöglichung einer aktiveren Mitwirkung der Mitglieder in der Steuergruppe und in den Arbeitsgruppen. Zur Verfügung stellen von mehr zeitliche Ressourcen, um in den Sitzungen neben der Vermittlung von Informationen und der Erledigung der «dringendsten Aufgaben» Freiräume für die Diskussion von Anliegen von Menschen mit Behinderungen im Kanton Zürich zu ermöglichen. Wenn nötig Nutzung eines «Partizipationssekretariats», durch alle Mitglieder des Mitwirkungsmodells, das bei administrativen Belangen (z.B. Organisation der Arbeitsgruppensitzungen und Steuergruppensitzungen, Entgegennehmen von Anfragen, Versand von Massenmails, Aktualisierung von Dokumenten etc.) unterstützt. Bei einer größeren Verantwortungsübernahme durch die im Mitwirkungsmodell engagierten Personen ist ein höherer Bedarf an administrativer Unterstützung zu berücksichtigen

Weitere Empfehlungen

- Rechtzeitige Planung und Information über anstehende (und erledigte) Aufgaben bezüglich der Umsetzung der UNO-BRK von Seiten des Kantons (bspw. zur Umsetzung des Aktionsplans, oder über die Partizipationskonferenz). Vor dem Hintergrund das der Kanton Zürich bereits auf diversen Kanälen (Website, Newsletter) über die Umsetzung der laufenden Massnahmen berichtet, richtet sich diese Empfehlung insbesondere auf die Informationen zum Stand

derjenigen Massnahmen, die noch nicht oder verzögert umgesetzt werden. Weiter ist die frühzeitige Erstellung eines Jahres- oder Semesterplans für die BKZ als Trägerorganisation empfohlen. Damit kann dem erhöhten Zeitbedarf von Menschen mit Behinderungen und dem nebenberuflichen Engagement im Mitwirkungsmodell Rechnung getragen werden. Die Einplanung von genügend Zeit ermöglicht Menschen mit unterschiedlichen Voraussetzungen die Beteiligung an Entscheidungen und damit eine Mitwirkung.

- Reaktivierung aller Arbeitsgruppen. Die Arbeitsgruppen stellen ein wichtiges Element innerhalb des Mitwirkungsmodells dar und können ihre Funktion nur wahrnehmen, wenn sie aktiv und in regelmässigem Austausch sind. Bei der Besetzung der Arbeitsgruppen wird sowohl fachspezifisches Wissen (z.B. zu Themen wie Bildung oder Mobilität) als auch Erfahrungswissen berücksichtigt, um fundierte Stellungnahmen zu ermöglichen. Für die Arbeitsgruppen werden klare Aufträge formuliert. Die Verantwortlichkeiten auf Seiten der BKZ als Trägerorganisation bzw. der im Modell engagierten Personen für die Reaktivierung müssen im Rahmen der Funktionsklärungen vorab bestimmt werden.
- Schaffen einer achten Arbeitsgruppe für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf bzw. Menschen mit schweren und/oder mehrfachen Behinderungen. Eine Angliederung dieser Personengruppe an eine bestehende Gruppe bspw. die AG «behinderungsarten-übergreifend» wird eher nicht empfohlen, da diese Menschen einen spezifischen Unterstützungsbedarf haben. Es soll aktiv nach für eine Repräsentation der Gruppe geeigneten Personen gesucht werden. Die gegen aussen sichtbare Erweiterung des Mitwirkungsmodells für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf ist angezeigt, um die Sichtbarkeit dieser Gruppe zu erhöhen, diese ohnehin von Ausgrenzung betroffene Gruppe zu integrieren und eine strukturelle Grundlage für ihre Beteiligung an der Umsetzung der BRK zu schaffen.
- Reflexion des Unterstützungsbedarfes von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf (idealerweise gemeinsam mit der Zielgruppe sowie deren Unterstützungspersonen) und der anzupassenden Rahmenbedingungen im Modell für eine angemessene Beteiligung dieser Personengruppe. Eine mögliche Vorgehensweise ist die Arbeit in Tandems (Einzelunterstützung) mit angepassten unterstützenden Kommunikationsmöglichkeiten. Für eine Einbindung in die Steuergruppe müssen genügend Zeit und Unterstützung sowie entsprechende, zusätzliche finanzielle Ressourcen eingeplant werden. Die Verantwortung für diese Empfehlung liegt bei

der BKZ als Trägerorganisation des Mitwirkungsmodells. Sobald der spezifische Unterstützungsbedarf dieser Personengruppe geklärt ist, sollte gemeinsam mit dem Kanton Zürich als Auftraggeber geprüft werden, wie die Finanzierung sichergestellt werden kann.

- Erarbeiten eines Leitfadens für eine gute Zusammenarbeit mit und zwischen Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen innerhalb der Steuergruppe, bzw. innerhalb des Mitwirkungsmodells. Dieser Leitfaden könnte in Anlehnung an den bestehenden Leitfaden «Erfolgsfaktor Partizipation beim Verwaltungshandeln. Ein Leitfaden zum Einbezug von Menschen mit Behinderungen» gestaltet werden, bzw. ist zu prüfen, inwiefern der bestehende Leitfaden auf die Anliegen der Vertretungen von Menschen mit Behinderungen übertragen werden kann.
- Überprüfung der unterschiedlichen Handhabungen der Massnahmenverantwortlichen bezüglich der Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen in der Umsetzung des Aktionsplanes einzubeziehen. Dies widerspricht dem in der BRK verpflichtend geforderten Einbezug und steht dem Grundgedanken von «Partizipation Kanton Zürich» entgegen. Bei der weiteren Umsetzung der bestehenden Massnahmen sowie der Erarbeitung von allfälligen Folge-massnahmen ist der Einbezug zwingend zu gewährleisten und zu dokumentieren.

Autor:innen

Judith Adler, lic. phil.
Institut für Sozialpädagogik und Sozialpolitik
Werftstrasse 1
Postfach
6002 Luzern
judith.adler@hslu.ch
+41 41 367 48 22

Natalie Zambrino, Dr. phil.
Institut für Sozialpädagogik und Sozialpolitik
Werftstrasse 1
Postfach
6002 Luzern
natalie.zambrino@hslu.ch
+41 41 367 48 32