



School of Management and Law

Zentrum für Sozialrecht

Soziale Arbeit

Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe

Institut für Sozialmanagement

Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenrechts- konvention im Kanton Zürich

Studie im Auftrag der Behindertenkonferenz Kanton Zürich und
finanziert vom Kantonalen Sozialamt

Winterthur, Juli 2018

Tarek Naguib

Zentrum für Sozialrecht, School of Management and Law

Sylvie Johner-Kobi

Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe, Departement Soziale Arbeit

Fiona Gisler

Institut für Sozialmanagement, Departement Soziale Arbeit

Danksagung

Die vorliegende Studie wurde mit Unterstützung zahlreicher Personen und Organisationen durchgeführt.

Wir bedanken uns bei INSOS Zürich, Pro Infirmis Zürich und der Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) für die Initiative, die Studie beim Regierungsrat angeregt zu haben.

Unser besonderer Dank gilt Marianne Rybi-Berweger, Geschäftsleiterin der BKZ, welche die Studie mit Engagement und Sachkenntnis tatkräftig begleitet hat.

Den Mitgliedern der Steuer- und der Echogruppe danken wir für die vielen wertvollen Hinweise und Rückmeldungen. Ihr Einsatz war für das Gelingen der Studie ebenfalls von grosser Bedeutung.

Ausserdem bedanken wir uns bei den zahlreichen Interviewpartnerinnen und -partnern, welche durch ihre Teilnahme die Studie ermöglicht haben, sowie Martin Haug und Brian McGowan, die den Entwurf der Empfehlungen kritisch kommentierten.

Nicht zuletzt sagen wir dem Kantonalen Sozialamt danke, welches die Studie finanzierte.

Tarek Naguib, Sylvie Johner-Kobi & Fiona Gisler
ZHAW-Projektteam

Das Wichtigste in Kürze

| | |
|---------------------------|--|
| Ausgangslage | Gestützt auf ein Mandat der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich hat die Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) im August 2017 die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) beauftragt, eine Studie zum Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) im Kanton Zürich durchzuführen. |
| Fragestellung und Ziel | <p>Die Studie ging folgender Hauptfrage nach: Welches ist im Kanton Zürich der Handlungsbedarf aus der Sicht der UNO-Behindertenrechtskonvention?</p> <p>Basierend auf den Ergebnissen wurden drei Empfehlungen zuhanden des Kantons Zürich zur Umsetzung der BRK formuliert.</p> |
| Ausgewählte Analysefelder | <p>Für die Analyse ausgewählt wurden die Bereiche Behindertengleichstellungspolitik, Bildung, Kultur/Freizeit/Sport, Bau- und Mobilitätsinfrastruktur, selbstbestimmte Lebensführung/autonomes Wohnen/persönliche Mobilität, Arbeit/Beschäftigung sowie Gesundheitswesen.</p> <p>Innerhalb der ausgewählten Bereiche wurde eine Übersicht zu den rechtlichen Grundlagen gegeben. Die Angaben zur Umsetzung beschränken sich auf einzelne ausgewählte Aspekte.</p> |
| Methodisches Vorgehen | <p>In vier Modulen wurden mit folgenden forschungsmethodischen Zugängen Daten erhoben und Analysen durchgeführt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modul 1 (Grundlagen und Eingrenzung): Analyse bestehender Berichte zur BRK zur Festlegung von Analysebereichen. - Modul 2 (Situation im Kanton): Dokumentation der Gesetzeslage sowie empirische Erhebungen zum Handlungsbedarf mittels 33 telefonischer und persönlicher Interviews mit Fachpersonen des Kantons sowie der Gemeinden, Analyse von Regierungsratsbeschlüssen, Zeitungsartikeln sowie Dokumenten aus dem Internet. - Modul 3 (Analyse der BRK): Darlegung der Verpflichtungen, die sich für den Kanton Zürich aufgrund der BRK ergeben. Würdigung der Situation im Kanton Zürich aufgrund der Anforderungen der BRK. - Modul 4 (Empfehlungen): Entwicklung von Empfehlungen zuhanden des Kantons, Diskussion der Empfehlungen mit Echo- und Steuergruppe sowie mit externen Expertinnen und Experten. |

| | |
|--------------------|---|
| Beteiligte | <p>Seitens der ZHAW waren das Zentrum für Sozialrecht (ZSR) und das Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe (IVGT) für die Studie verantwortlich. Zusätzlich wurden Kompetenzen aus dem Institut für Sozialmanagement (ISM) beigezogen.</p> <p>Das Projekt wurde von einer Steuergruppe sowie einer Echo-gruppe begleitet. In beiden Gruppen waren Personen mit unterschiedlichen Formen von Behinderung involviert.</p> <p>Als Forschungsteilnehmerinnen und -teilnehmer wurden 33 Personen in telefonischen und persönlichen Interviews befragt. Zudem wurden zwei externe Experten im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung konsultiert.</p> <p>Finanziert wurde die Studie vom Kantonalen Sozialamt.</p> |
| Dauer der Studie | August 2017 bis Juli 2018 |
| Hauptergebnisse | <p>Die Studie zeigt in den einzelnen Bereichen eine Reihe von Lücken in der Umsetzung der BRK auf. Dem Kanton Zürich fehlen zudem ein verbindlicher und überprüfbarer Plan sowie organisatorische Vorkehrungen zur Umsetzung der BRK und zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Dies führt dazu, dass die Umsetzung der BRK zu langsam voranschreitet.</p> |
| Empfehlungen | <p>Aus den Ergebnissen wurden drei Empfehlungen abgeleitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gründung einer kantonalen Verwaltungsstelle zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und Umsetzung der BRK. - Erarbeitung eines Entwicklungs- und Massnahmenplans zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. - Systematische Verbesserung der hindernis- bzw. barrierefreien Zugänglichkeit der Information und Kommunikation der kantonalen Verwaltung und ihrer Angebote. |
| Grenzen der Studie | <p>Die vorliegende Studie ist finanziell bedingt stark beschränkt. Eine systematische Analyse des kantonalen Rechts und administrativen Massnahmen in Bezug auf Potenziale zur Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderung ist noch ausstehend.</p> |

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Einleitung | 11 |
| 1 Fragestellung | 12 |
| 2 Methodisches Vorgehen | 12 |
| 2.1 Modul 1: Grundlagen und Eingrenzung | 13 |
| 2.2 Modul 2: Analyse der tatsächlichen Situation im Kanton Zürich | 14 |
| 2.3 Modul 3: BRK-rechtliche Untersuchung und Würdigung | 15 |
| 2.4 Modul 4: Empfehlungen | 15 |
| 3 Grundlagen der Behindertenrechtskonvention | 16 |
| 3.1 Zweck und allgemeine Grundsätze | 16 |
| 3.2 Behinderungsverständnis | 17 |
| 3.3 Prinzip der Nichtdiskriminierung | 17 |
| 3.4 Rechte und allgemeine Verpflichtungen | 19 |
| 3.5 Durchführung und Überwachung | 21 |
| 4 Behindertengleichstellungspolitik | 22 |
| 4.1 Rechtlich-organisatorischer Rahmen | 22 |
| 4.1.1 BRK-rechtliche Anforderungen | 22 |
| 4.1.2 Situation im Kanton Zürich | 23 |
| 4.1.3 Handlungsbedarf | 25 |
| 4.2 Koordination im föderalen Staatswesen | 25 |
| 4.2.1 BRK-rechtliche Anforderungen | 26 |
| 4.2.2 Situation im Kanton Zürich | 26 |
| 4.2.3 Handlungsbedarf | 28 |
| 4.3 Statistik, Daten und Monitoring | 29 |
| 4.3.1 BRK-rechtliche Anforderungen | 29 |
| 4.3.2 Situation im Kanton Zürich | 30 |
| 4.3.3 Handlungsbedarf | 30 |
| 4.4 Mitsprache und Mitbestimmung | 31 |
| 4.4.1 BRK-rechtliche Anforderungen | 31 |
| 4.4.2 Situation im Kanton Zürich | 32 |
| 4.4.3 Handlungsbedarf | 32 |
| 4.5 Gewährleistung der Zugänglichkeit | 32 |
| 4.5.1 BRK-rechtliche Anforderungen | 33 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4.5.2 | Situation im Kanton Zürich | 34 |
| 4.5.3 | Handlungsbedarf | 35 |
| 4.6 | Wissensvermittlung | 36 |
| 4.6.1 | BRK-rechtliche Anforderungen..... | 36 |
| 4.6.2 | Situation im Kanton Zürich | 37 |
| 4.6.3 | Handlungsbedarf | 37 |
| 4.7 | Berücksichtigung von Teilgruppen | 38 |
| 4.7.1 | BRK-rechtliche Anforderungen..... | 38 |
| 4.7.2 | Situation im Kanton Zürich | 40 |
| 4.7.3 | Handlungsbedarf | 41 |
| 5 | Bau- und Mobilitätsinfrastruktur | 42 |
| 5.1 | BRK-rechtliche Anforderungen | 42 |
| 5.2 | Situation im Kanton Zürich..... | 44 |
| 5.3 | Handlungsbedarf | 49 |
| 6 | Selbstbestimmte Lebensführung..... | 50 |
| 6.1 | BRK-rechtliche Anforderungen | 50 |
| 6.2 | Situation im Kanton Zürich..... | 52 |
| 6.3 | Handlungsbedarf | 55 |
| 7 | Bildung | 56 |
| 7.1 | BRK-rechtliche Anforderungen | 57 |
| 7.2 | Situation im Kanton Zürich..... | 58 |
| 7.3 | Handlungsbedarf | 66 |
| 8 | Arbeit und Beschäftigung..... | 66 |
| 8.1 | BRK-rechtliche Anforderungen | 67 |
| 8.2 | Situation im Kanton Zürich..... | 70 |
| 8.3 | Handlungsbedarf | 73 |
| 9 | Kultur, Freizeit, Sport | 75 |
| 9.1 | BRK-rechtliche Anforderungen | 75 |
| 9.2 | Situation im Kanton Zürich..... | 77 |
| 9.3 | Handlungsbedarf | 79 |
| 10 | Gesundheitswesen..... | 80 |
| 10.1 | BRK-rechtliche Anforderungen | 80 |
| 10.2 | Situation im Kanton Zürich..... | 82 |
| 10.3 | Handlungsbedarf | 84 |

| | |
|---|------------|
| 11 Empfehlungen | 85 |
| 11.1 Empfehlungen zur Behindertengleichstellungspolitik | 85 |
| 11.2 Vorkehrungen innerhalb der thematischen Schwerpunkte | 88 |
| Verzeichnisse | 91 |
| Literaturverzeichnis | 91 |
| Erlassverzeichnis | 101 |
| Entscheidverzeichnis | 108 |
| Abkürzungsverzeichnis | 109 |
| Anhang | 111 |
| A Methodisches Vorgehen Ist-Analyse..... | 111 |
| B Interviewleitfaden Fachpersonen | 114 |

Einleitung

Die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) wurde im August 2017 von der Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) beauftragt, eine Studie zu den Verpflichtungen des Internationalen Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-Behindertenrechtskonvention, im Folgenden mit BRK abgekürzt) durchzuführen. In der Untersuchung soll aufgezeigt werden, inwieweit sich aus der BRK für den Kanton Zürich Handlungsbedarf ergibt. Die Studie wurde vom Zentrum für Sozialrecht (ZSR) und dem Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe (IVGT) ausgeführt und als Forschungsgemeinschaft verantwortet. Zusätzlich wurden Kompetenzen aus dem Institut für Sozialmanagement (ISM) beigezogen.

Dieser Bericht stellt die Ergebnisse in ausführlicher Form dar. In einem separaten Kurzbericht wurden die wichtigsten Resultate der Studie auf wenigen Seiten zusammengefasst.

Die Untersuchung beschränkte sich auf die Grundlage der BRK und einzelne Schwerpunkte im kantonalen Recht. Bundesrechtliche Vorgaben wurden einzig dort berücksichtigt, wo sie für die Kantone verbindliche Vorgaben enthalten, und soweit sie den eingeschränkten Gegenstand der Untersuchung betreffen. Für weitere Informationen zum Bundesrecht verweisen wir auf die spezialisierte rechtswissenschaftliche Literatur sowie den aktuellen Bericht des Bundesrats zur Behindertenpolitik vom 9. Mai 2018¹. Wichtige Einblicke in das Bundesrecht gibt ferner die Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom August 2015².

In Kapitel 1 dieser Studie werden die Fragestellung sowie das Ziel des Projektes aufgeführt. In Kapitel 2 legen wir das methodische Vorgehen in Kurzform dar. Details hierzu finden sich im Anhang. In Kapitel 3 werden die Grundlagen der BRK dargestellt. In den Kapiteln 4 bis 10 werden die Ergebnisse der Untersuchung zu den sieben analysierten Bereichen ausgeführt. Gestützt darauf werden in Kapitel 11 ausgewählte Empfehlungen zuhanden des Kantons Zürich formuliert. Für den Kanton Zürich ebenfalls interessant sind die Bestrebungen im Kanton Basel-Stadt, der in Zusammenarbeit mit der Universität Basel einen Leitfaden³ zur Erstellung kantonalen Behindertengleichstellungserlasse entwickelte.

Der vorliegende Schlussbericht der Studie wurde am 13. Juli 2018 der BKZ eingereicht.

¹ Der Bundesrat (2018).

² Egger et al. (2015).

³ BS, Ratschlag Behindertenrechtgesetz.

1 Fragestellung

Die Studie untersuchte folgende Fragen:

- In welchen staatlichen Aufgabenbereichen ist der Kanton Zürich für die Umsetzung der BRK zuständig? Sollen sämtliche dieser Felder oder nur eine Auswahl dieser in die Studie einbezogen werden? (Modul 1: Grundlagen und Eingrenzung);
- Welche gesetzlichen und administrativen Massnahmen werden mit Blick auf die ausgewählten Schwerpunkte ergriffen? (Modul 2: Analyse der tatsächlichen Situation im Kanton Zürich);
- Inwieweit besteht aus der Perspektive der BRK für den Kanton Handlungsbedarf? (Modul 3: BRK-rechtliche Untersuchung und Würdigung, inkl. Darstellung der BRK-rechtlichen Grundlagen);
- Welche Empfehlungen lassen sich aus dem Handlungsbedarf für den Kanton Zürich zuhanden der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich ableiten? (Modul 4: Empfehlungen).

Um die möglichen Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden besser zu verstehen, wurden zusätzlich zu den Erhebungen auf kantonaler Ebene einzelne Vorkehrungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in den drei einwohnerstärksten Gemeinden, Zürich, Uster und Winterthur, angesehen. Vorbildhafte Massnahmen in diesen drei Gemeinden werden im Bericht etwas ausführlicher dargestellt.

2 Methodisches Vorgehen

Die Studie basiert auf einer Mischung aus rechts- und sozialwissenschaftlicher Methodik. Neben einer Analyse der Grundlagen zur BRK und zum kantonalen Recht wurden in einem beschränkten Rahmen empirische Daten zur tatsächlichen Situation und den administrativen Massnahmen im Kanton erhoben. Dies ermöglichte, dass neben der Aufführung genereller Verpflichtungen an einzelnen Stellen auch präzisere Angaben über die Herausforderungen formuliert werden konnten, die sich aus der BRK für den Kanton ergeben.

Begleitet wurde die Studie von einer Steuergruppe, die aus Personen mit und ohne Behinderung besteht⁴. Die Steuergruppe wurde bei zentralen Weichenstellungen, namentlich bei der Abnahme der Detailplanung, der Konkretisierung der Festlegung möglicher Schwerpunkte sowie der Diskussion des Entwurfs der Empfehlungen der Ergebnisse der Studie einbezogen. Sie hatte ausserdem Gelegenheit, ein inhaltliches Feedback zum Entwurf des Schlussberichts zu geben.

Um sicherzustellen, dass sich die Studie eng an den Erfahrungen von Menschen mit Behinderung orientiert, wurden die Teilergebnisse zur tatsächlichen Situation und dem

⁴ Die Steuergruppe unter der Leitung von Marianne Rybi (BKZ) setzte sich aus den folgenden Personen zusammen: Kathrin Ebnöther (BKZ); Matyas Sagi-Kiss (Mitglied BKZ); Andreas Janner (Geschäftsführer sichtbar GEHÖRLOSE ZÜRICH); Jolanda Lötscher (Geschäftsführerin INSOS Zürich); Ulrich Nater (Vorstandsmitglied BKZ); Stefan Spring (Schweizerischer Zentralverein für das Blindenwesen SZB); Jeannette Dietziker (Pro Infirmis Zürich).

BRK-rechtlichen Handlungsbedarf mit einer Echogruppe⁵ diskutiert. Beteiligt waren Personen mit Geh- und Sprechbehinderung, kognitiver Behinderung, Mehrfachbehinderung, Hörbehinderung oder Blindheit sowie Eltern von Personen mit Behinderung. Ausserdem waren folgende Organisationen vertreten: avanti donne – Interessenvertretung Frauen und Mädchen mit Behinderung, Bildungsclub Pro Infirmis Zürich, INSOS der Verband der sozialen Institutionen für Menschen mit Behinderung im Kanton Zürich, Kompetenzzentrum leben wie du und ich, mensch-zuerst schweiz, Ombudsstelle Stadt Zürich, Procom, Sanatorium Kilchberg, Schweizerischer Blinden- und Sehbehindertenverband SBV, Stiftung RgZ, Universität Zürich.

Die Studie beinhaltete folgende vier Module:

- Modul 1: Grundlagen und Eingrenzung der zu untersuchenden Bereiche;
- Modul 2: Erhebung der Situation im Kanton Zürich (Ist-Analyse);
- Modul 3: BRK-rechtliche Untersuchung und Würdigung der Situation im Kanton (Soll-Analyse);
- Modul 4: Empfehlungen.

Das Vorgehen in den vier Modulen wird in den folgenden Unterkapiteln dargestellt.

2.1 Modul 1: Grundlagen und Eingrenzung

Das Modul 1 umfasste drei Hauptschritte:

- Herausarbeitung der Bereiche, in welchen die BRK den Kantonen Vorgaben macht;
- Analyse von Studien und Berichten zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und zur BRK⁶, die für den Kanton Zürich von Bedeutung sind;
- Auswahl von Schwerpunkten, die im Rahmen der Studie analysiert werden sollen.

Gestützt auf die Ergebnisse der Recherche hat die Steuergruppe in einer Sitzung vom 5. Oktober 2017 folgende Bereiche ausgewählt:

- Behindertengleichstellungspolitik: rechtlich-organisatorischer Rahmen, Koordination im föderalen Staatswesen, Statistik und Monitoring, Mitsprache und Mitbestimmung, Zugänglichkeit, Sensibilität und Wissen, Berücksichtigung von Teilgruppen;
- Bau- und Mobilitätsinfrastruktur;
- Selbstbestimmte Lebensführung / autonomes Wohnen / persönliche Mobilität;

⁵ Die Echogruppe setzte sich aus den folgenden Personen zusammen: Islam Alijaj (Politiker), Barbara Egli (Bildungsclub Pro Infirmis Zürich), Franziska Felder (Universität Zürich), Angela Hagmann (avanti donne), Claudia Kaufmann (Ombudsstelle Stadt Zürich), Bettina Kemper (Stiftung RgZ), Beat Kleeb (Procom), Christoph Linggi (mensch-zuerst schweiz), Michael Vogt (Schweizerischer Blinden- und Sehbehindertenverband SBV, Sektion Zürich / Schaffhausen), Claudine Wyss (Kompetenzzentrum leben wie du und ich).

⁶ Analytierte Studien und Dokumente: Grundlagenpapier zur Behindertenpolitik (SODK, 2013), Initialstaatenbericht Schweiz (Der Bundesrat, 2016), Stellungnahme von Inclusion Handicap zum Initialstaatenbericht (Der Bundesrat, 2016, Anhang), Bericht zur Entwicklung der Behindertenpolitik (Eidgenössisches Departement des Innern, 2017), Bestandsaufnahme von Inclusion Handicap (Inclusion Handicap, 2016a), Handlungsbedarf aus Sicht von Inclusion Handicap (Inclusion Handicap, 2016b), Schattenbericht Schweiz (Inclusion Handicap, 2017), Bericht zur Förderung der Gleichstellung (Stadtrat Stadt Zürich, 2014), Evaluation BehiG (Egger et al., 2015).

- Bildung;
- Arbeit und Beschäftigung;
- Kultur, Freizeit und Sport;
- Gesundheitswesen.

Weil das finanzielle Volumen der Studie beschränkt war, sind die Ausführungen zur tatsächlichen Situation in den einzelnen Schwerpunkten lückenhaft. Aus dem gleichen Grund konnten die BRK-rechtlichen Vorgaben vorwiegend in ihrer Breite dargestellt werden, für detaillierte und vertiefte Analysen sind zusätzliche Mittel nötig.

2.2 Modul 2: Analyse der tatsächlichen Situation im Kanton Zürich

In Modul 2 wurde geklärt, was der Kanton Zürich unternimmt, um die Rechte von Menschen mit Behinderung zu schützen und ihre Gleichstellung zu fördern. Im Zentrum stand die Frage, wie weit die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in den sieben ausgewählten Aufgabenbereichen fortgeschritten ist und wo Lücken bestehen.

Die Analyse umfasste zwei Hauptschritte:

- In einem ersten Schritt wurden die einschlägigen verfassungs-, gesetzes- und verordnungsrechtlichen Regelungen des Kantons Zürich sowie der Gemeinden Zürich, Winterthur und Uster nach gängiger rechtswissenschaftlicher Methodik untersucht. Es wurde danach gefragt, welche gesetzesrechtlichen Vorkehrungen zur Gewährleistung und Umsetzung der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderung vorgesehen sind.
- In einem zweiten Schritt wurden die wichtigsten Informationen, die über Internet und auf Anfrage bei den Behörden zugänglich sind, analysiert sowie Einschätzungen von Fachpersonen zum Stand der Umsetzung vorgenommen. Es wurden 33 telefonische und persönliche Interviews mit Fachpersonen des Kantons sowie der Gemeinden geführt. Zudem wurden die statistische Datenlage, Regierungsratsbeschlüsse, Dokumente im Internet der kantonalen Verwaltung sowie Zeitungsartikel analysiert (Details siehe Anhang).

Die Ergebnisse der Analyse wurden in einem Zwischenbericht zusammengetragen und am 7. Dezember 2017 im Rahmen eines Workshops mit der Echogruppe diskutiert. Die Rückmeldungen wurden in den Bericht zur Ist-Analyse eingearbeitet, und dieser wurde Ende Januar 2018 der Steuergruppe zur schriftlichen Rückmeldung zugestellt.

2.3 Modul 3: BRK-rechtliche Untersuchung und Würdigung

In Modul 3 wurden die Resultate zur Erhebung der tatsächlichen Situation im Kanton Zürich aus der Sicht der BRK beurteilt.

Die Untersuchung bestand ebenfalls aus zwei Hauptschritten:

- In einer ersten Phase wurden die Grundlagen der BRK dargelegt und mit Blick auf die Schwerpunktbereiche analysiert, welche Verpflichtungen sich aus der BRK ergeben. In die Analyse wurden neben der rechtswissenschaftlichen Literatur zu den Menschenrechten die allgemeinen Kommentare des BRK-Ausschusses sowie die abschliessenden Bemerkungen der Initialberichte der Mitgliedstaaten der BRK einbezogen. Ausserdem wurde die Praxis der weiteren UNO-Menschenrechtsorgane und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) berücksichtigt.
- Anschliessend wurde in einer zweiten Phase untersucht, inwiefern in den einzelnen Teilbereichen aus der Sicht der BRK Handlungsbedarf besteht. Die tatsächliche Situation im Kanton wurde mit den Vorgaben der BRK verglichen, um feststellen zu können, wo der Kanton seine Verpflichtungen erfüllt und wo es noch Umsetzungsdefizite gibt. Dabei wurden die Prioritäten auf jene Probleme gelegt, die sich als besonders schwerwiegend erweisen.

Die Ergebnisse der BRK-rechtlichen Untersuchung und Würdigung der tatsächlichen Situation im Kanton wurden der Steuergruppe zur Konsultation zugestellt.

2.4 Modul 4: Empfehlungen

Gestützt auf die Soll-Analyse wurde ein erster Entwurf der Empfehlungen formuliert. Dieser wurden im Rahmen des zweiten halbtägigen Workshops am 12. April 2018 mit der Echogruppe diskutiert und auf der Grundlage der Rückmeldungen weiterentwickelt. Anschliessend wurde eine weitere Version an einer gemeinsamen Sitzung mit der Steuergruppe am 24. Mai 2018 besprochen. Danach wurde eine konsolidierte Fassung der Empfehlungen den zwei extern beigezogenen Experten Brian McGowan⁷ und Martin Haug⁸ mit einer Frist von zwei Wochen bis am 13. Juni 2018 zur kritischen Begutachtung zugestellt, bevor die abschliessende Entwurfsfassung des Gesamtberichts am 21. Juni 2018 zur letzten schriftlichen Rückmeldung an die Steuergruppe ging.

⁷ Die Rückmeldungen von Brian McGowan erfolgten *ad personam* und nicht in seiner derzeitigen Funktion als Diversity-Beauftragter der ZHAW mit dem Schwerpunkt der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Er war ehemals Mitarbeiter des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) und früherer Leiter der Fachstelle Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen der Stadt Bern.

⁸ Martin Haug war langjähriger Leiter der Behindertenfachstelle des Kantons Basel-Stadt.

3 Grundlagen der Behindertenrechtskonvention

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Grundlagen der BRK zusammengefasst, die für den Kanton Gültigkeit aufweisen. Es werden der Zweck, die Grundsätze und das Behinderungsverständnis der BRK dargelegt. Ausserdem werden das für die BRK zentrale Prinzip der Nichtdiskriminierung und die Grundsätze der Gleichberechtigung und Inklusion dargestellt, welche sich durch die gesamte Konvention hindurchziehen. Für detaillierte Informationen wird in den Fussnoten auf weiterführende Literatur verwiesen.

3.1 Zweck und allgemeine Grundsätze

Die BRK ist international am 3. Mai 2008 und für die Schweiz am 15. Mai 2014⁹ in Kraft getreten. Nach der Präambel hat die BRK zum Ziel, einen massgeblichen Beitrag zur Beseitigung der tief greifenden sozialen Benachteiligung von Menschen mit Behinderung zu leisten sowie «ihre Teilhabe am bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben auf der Grundlage der Chancengleichheit» zu fördern¹⁰. Gestützt auf die Artikel 1 und 4 BRK sind sämtliche Behörden verpflichtet, im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderung zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten¹¹.

Die allgemeinen Grundsätze, welche bei der Umsetzung der BRK gemäss Artikel 3 zu befolgen sind, umfassen die Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde, seiner individuellen Autonomie, einschliesslich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie seiner Unabhängigkeit (Buchstabe a); die Nichtdiskriminierung (b); die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft (c); die Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderung und die Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt (d); die Chancengleichheit (e); die Zugänglichkeit (f); die Gleichberechtigung von Mann und Frau (g); sowie die Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderung und ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität (h).

Die Bestimmungen der BRK gelten gestützt auf Artikel 4 Absatz 5 BRK ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats. Dies bedeutet, dass neben dem Bund auch die Kantone dafür sorgen müssen, dass die Vorgaben der BRK in ihrem Kompetenzbereich umgesetzt werden¹². Zudem braucht es einen Mechanismus, mit dem gewährleistet wird, dass die Rechte von Menschen mit Behinderung in den Gemeinden umgesetzt werden. Weitere Ausführungen dazu finden sich im Kapitel 4.2 zur Koordination im föderalen Staatswesen.

⁹ BBI 2013, S. 661 ff.

¹⁰ BRK, Präambel, Erw. y.

¹¹ Zur Auslegung der Bestimmungen der BRK vgl. BBI 2013, S. 668; CRPD, GC 4, Ziff. 44; GC 5, Ziff. 7 und 9; GC 2, Ziff. 6; CRPD, Mitteilung 10/2011; Mitteilung 7/2012, Ziff. 2.2 und 4.4; EGMR, Glor gegen die Schweiz, Ziff. 53; BGE 137 I 305; DIMR, Die Istanbul-Konvention, S 9 ff.

¹² Vgl. ausführlich dazu Wytenbach (2017, S. 84 ff., 58, 306).

3.2 Behinderungsverständnis

Zu den Menschen mit Behinderung zählen gemäss Artikel 1 Absatz 2 BRK «Menschen, die langfristige körperliche, seelische, kognitive oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können».

In der BRK wird ein «soziales Modell» von Behinderung vertreten. Diesem Verständnis von Behinderung nach verknüpft die BRK individuelle Faktoren der Beeinträchtigung der Körperfunktion mit äusseren sozialen Faktoren¹³. Dabei setzt die BRK keine Mindestanforderung an den Schweregrad einer Beeinträchtigung der Körperfunktion¹⁴. In den Fokus rücken stattdessen die einstellungs- und umweltbedingten Hindernisse, welche die gesellschaftliche Teilhabe beeinträchtigen¹⁵. Neben schweren körperlichen, kognitiven oder psychischen Beeinträchtigungen können auch leichte, vergangene, angenommene und zukünftige Einschränkungen von Körperfunktionen¹⁶ sowie chronische Krankheiten¹⁷ den Charakter einer Behinderung aufweisen, sofern damit eine substantielle Beeinträchtigung der Teilhabe verbunden ist. Gleiches gilt für genetische (Prä-)Dispositionen¹⁸ und Stigmatisierungen der körperlichen Erscheinung, ohne Vorliegen einer Funktionsbeeinträchtigung.

Eine Behinderung setzt voraus, dass sich die Beeinträchtigung auf elementare Aspekte der Lebensführung der Betroffenen mit einer gewissen Intensität und einer minimalen Dauer auswirkt¹⁹. Dabei sind die konkreten Lebensumstände stets zu berücksichtigen. Zu den elementaren Aspekten der Lebensführung können daher alltägliche, für sich alleine nur wenig bedeutsame Aktivitäten zählen, wenn sie zusammengenommen für eine selbstbestimmte Lebensführung grundlegend sind. Für die Intensität von Bedeutung sind sodann die Auswirkungen einer körperlichen, kognitiven oder psychischen Konstellation im gesellschaftlichen Leben. Entscheidend ist letztlich, ob eine Beeinträchtigung so lange und intensiv währt, dass eine Ausschluss- oder Stigmatisierungswirkung eintritt²⁰.

3.3 Prinzip der Nichtdiskriminierung

Das zentrale Prinzip der BRK, das sämtliche Menschenrechte betrifft, ist das in Artikel 5 BRK verankerte Verbot der Diskriminierung. Gemäss Artikel 2 BRK bedeutet Diskriminierung aufgrund von Behinderung «jede Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Geniessen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird».

¹³ Dabei geht sie in Anlehnung an die Definition der ICF Klassifizierung der WHO von drei Bereichen aus, in welchen sich eine Behinderung zeigen kann: Körperfunktion, Aktivität und Partizipation.

¹⁴ Vgl. dazu Kälin et al. (2008, S. 14, Fn 2).

¹⁵ CRPD, GC 6, Ziff. 9; Pärli & Naguib (2012, S. 58 ff.).

¹⁶ CRPD, Mitteilung 9; CRPD, Mitteilung Nr. 22; GC 6, Ziff. 21; vgl. auch Pärli & Naguib (2012, S. 65 ff.).

¹⁷ CRPD, Mitteilung 10; ausführlich Pärli & Naguib (2012).

¹⁸ Vgl. auch EGMR, G. N. und andere gegen Italien.

¹⁹ Ausführlich dazu vgl. Rickli & Wiegmann (2013, S. 7-11).

²⁰ Vgl. ausführlich dazu auch Schefer & Hess-Klein (2014, S. 9-20).

Das in Artikel 5 genannte Verbot der Diskriminierung umfasst alle Formen der Diskriminierung, d.h. neben der direkten und indirekten Diskriminierung auch die sogenannte assoziierte Diskriminierung (vgl. die Hinweise in der Fussnote²¹). Dabei schliesst das Diskriminierungsverbot eine unterschiedliche Behandlung aufgrund einer Behinderung nicht in jedem Fall aus. Kann die Ungleichbehandlung durch qualifizierte Gründe gerechtfertigt werden, ist sie zulässig²². Namentlich muss sie ein legitimes Ziel verfolgen. Sodann muss die Benachteiligung in Bezug auf das angestrebte Ziel geeignet, erforderlich und zumutbar sein²³.

Eine Diskriminierung liegt gestützt auf Artikel 2 BRK auch vor, wenn sich der Vertragsstaat weigert, sogenannte «angemessene Vorkehrungen» zu treffen. Dabei handelt es sich um Änderungen und Anpassungen, die in einem bestimmten Fall erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen oder ausüben können²⁴. Die Massnahme muss auf das Individuum ausgerichtet sein²⁵, auf objektiven Kriterien beruhen²⁶ und in enger Zusammenarbeit mit der betroffenen Person definiert und umgesetzt werden²⁷. Die Verweigerung einer Massnahme ist nur dann erlaubt, wenn sie eine unverhältnismässige oder unbillige Belastung bedeutet²⁸; beruht sie auf negativen Stereotypen oder Diskriminierung, ist sie in jedem Fall unzulässig²⁹.

Ein weiteres zentrales Element des Prinzips der Nichtdiskriminierung ist das Verbot multipler Diskriminierung³⁰. Dabei handelt es sich um eine Benachteiligung, bei welcher zusätzlich zur Behinderung weitere sensible Persönlichkeitselemente oder soziale Kategorien wie zum Beispiel das Geschlecht, das Lebensalter oder die Herkunft mitentscheidend sind³¹. In der BRK wird in Artikel 6 die Situation von Frauen und Mädchen mit Behinderung erwähnt, die «mehrfacher Diskriminierung» ausgesetzt sind.

Neben dem Prinzip der Nichtdiskriminierung ist auch der in Artikel 3 Buchstabe e BRK verankerte Grundsatz der «Gleichberechtigung»³² von übergeordneter Bedeutung. Mit ihm wird verdeutlicht, dass die BRK über die formale Rechtsgleichheit³³ hinaus die Inklusion zum Ziel hat. Die Umwelt muss an die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderung

²¹ Verboten ist sowohl die direkte Diskriminierung (vgl. CRPD, GC 6, Ziff. 20 lit. a; GC 1, Ziff. 32-34) als auch die indirekte Diskriminierung (vgl. CRPD, GC 6, Ziff. 21). Die «Belästigung» wird auch als eine Form der Diskriminierung angenommen, wenn unerwünschtes Verhalten mit Bezug zur Behinderung einer Person oder anderen Gründen mit dem Zweck oder dem Effekt stattfindet, dass dadurch die Würde einer Person verletzt wird bzw. ein Klima geschaffen wird, das einschüchternd wird, der Person feindlich gesinnt ist, sie herabsetzt bzw. demütigt bzw. sie einem feindlichen Umfeld aussetzt (vgl. CRPD, GC 6, Ziff. 20 lit. d).

²² Vgl. CRPD, GC 6, Ziff. 20 lit. b.

²³ Vgl. zur Praxis etwa CESC, GC 20.

²⁴ CRPD, GC 6, Ziff. 19; GC 1, Ziff. 33 und 34; GC 2, Ziff. 25 f. und 45; GC 3, Ziff. 14 f. und 17; GC 4, Ziff. 13, 17, 18, 28-31; GC 5, Ziff. 46. Vgl. auch ausführlich CRPD, GC 6, Ziff. 24 ff.

²⁵ Vgl. ausführlich CRPD, GC 6, Ziff. 24 ff.

²⁶ CRPD, GC 6, Ziff. 28.

²⁷ CRPD, GC 6, Ziff. 27 lit. a und b.

²⁸ CRPD, GC 6, Ziff. 27 lit. d.

²⁹ CRPD, GC 6, Ziff. 28.

³⁰ In der einschlägigen rechtswissenschaftlichen Literatur wird vielfach der analytisch ungenaue Begriff der «Mehrfachdiskriminierung» genannt.

³¹ CRPD, GC 3, Ziff. 4 lit. b, 10, 13, 16; GC 6, Ziff. 3, 10, 20 lit. e; vgl. zur Praxis des Völkerrechts ausführlich Naguib & Bircher (2014, S. 49-54); Kleber (2015); Naguib (2012, S. 236).

³² Vgl. auch die Übersetzungen «gleichberechtigt», «gleichberechtigt mit anderen» und die Formulierungen «gleiche Rechte», «gleiche Leistungen» und «gleicher Genuss» etc., die im Entwurf der Arbeitsgruppe verwendet wurden (Report of the Working Group, Annex I).

³³ Vgl. ausführlich dazu Kälin et al. (2008, S. 58-64).

angepasst werden³⁴, damit Menschen mit Behinderung «gleichberechtigt mit Menschen ohne Behinderung» und mit «individueller Autonomie» voll in die Gemeinschaft einbezogen sind und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können³⁵. Zudem haben die Vertragsstaaten dafür zu sorgen, dass die Institutionen für Menschen mit Behinderung ihr Angebot so ausrichten, dass Menschen mit Behinderung mit «gleichen Wahlmöglichkeiten» wie Menschen ohne Behinderung selbstbestimmt leben können.

3.4 Rechte und Verpflichtungen

Neben der Bestätigung dieser allgemeinen Menschenrechtsgarantien sind die Vertragsstaaten gestützt auf Artikel 4 BRK verpflichtet, «die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderung ohne jede Diskriminierung» zu gewährleisten. Damit dies für Menschen mit Behinderung eine Realität wird, führt die BRK die bereits in anderen Internationalen Menschenrechtsübereinkommen verankerten Menschenrechte detailliert und mit Blick auf die spezifische Situation von Menschen mit Behinderung aus³⁶.

Zu diesen Rechten zählen das Recht auf:

- Zugänglichkeit (Art. 9);
- Leben (Art. 10);
- gleiche Anerkennung vor dem Recht (Art. 12);
- Zugang zur Justiz (Art. 13);
- Freiheit und Sicherheit der Person (Art. 14);
- Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Art. 15); Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Art. 16) und Schutz der Unversehrtheit der Person (Art. 17);
- Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit (Art. 18);
- Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19) und persönliche Mobilität (Art. 20);
- Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen (Art. 21);
- Achtung der Privatsphäre (Art. 22) und Achtung der Wohnung und der Familie (Art. 23);
- Bildung (Art. 24);
- Gesundheit (Art. 25);
- Habilitation und Rehabilitation (Art. 26)
- Arbeit und Beschäftigung (Art. 27);

³⁴ DIMR (2012e, S. 5).

³⁵ CRPD, GC 5, Ziff. 32.

³⁶ Motz (2018, S. 67).

- Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz (Art. 28);
- Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Art. 29) und Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport (Art. 30).

Damit die Rechte umgesetzt werden, sieht Artikel 4 BRK drei allgemeine Verpflichtungen vor, welche die Vertragsstaaten zu beachten haben. Diese sind:

- Pflicht zur Achtung der Rechte (Unterlassungspflicht): Auf einer ersten Stufe sind die Staaten gestützt auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a BRK verpflichtet, die Rechte der BRK zu achten³⁷. Dies bedeutet, dass sie bestehende Gesetze und Verordnungen, die eine Diskriminierung darstellen, ändern und aufheben müssen (Buchstabe b). Sodann haben sie Praktiken, die mit der BRK unvereinbar sind, zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass die staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit der BRK handeln (Buchstabe d).
- Pflicht zum Schutz vor Eingriffen durch Private (Schutzpflicht): Auf einer zweiten Stufe sind die Staaten gemäss Buchstabe e von Artikel 4 BRK verpflichtet, Eingriffe in die Prinzipien von Seiten Privater zu unterbinden³⁸. Hierfür müssen sie alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen ergreifen. Dies bedeutet zum einen, dass die Vertragsstaaten gehalten sind, das innerstaatliche Privat-, Straf- und Verwaltungsrecht im Lichte des Diskriminierungsverbots auszulegen³⁹. Zum anderen haben sie gesetzgeberische und administrative Vorkehrungen zu treffen, die effektiv sind, Menschen mit Behinderung vor Diskriminierung, Stigmatisierung und Missbrauch zu schützen⁴⁰.
- Pflicht zur Gewährleistung der Rechte (Gewährleistungspflicht): Auf einer dritten Stufe haben die Vertragsstaaten gestützt auf Artikel 4 Absatz 2 BRK unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten Massnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen, die volle Verwirklichung der in der BRK verankerten Rechte zu erreichen. Dabei steht den Vertragsstaaten ein gewisser Ermessensspielraum zu, ob sie Massnahmen ergreifen und wie sie die Massnahmen ausgestalten⁴¹. Allerdings müssen diese wirksam ausgestaltet sein⁴².

Während die Unterlassungs- und Schutzpflichten grundsätzlich unmittelbar verpflichtend d.h. einklagbar sind⁴³, muss bei den Gewährleistungspflichten zwischen justiziablen und programmatischen Elementen unterschieden werden. Dabei ist jeweils mit Blick auf die einzelnen Bestimmungen zu klären, ob die Vorgaben genügend bestimmt formuliert sind, um den Individuen einklagbare Rechtsansprüche zu garantieren⁴⁴.

³⁷ CRPD, GC 6, Ziff. 32; GC 1, Ziff. 24.; GC 3, Ziff. 25.

³⁸ CRPD, Mitteilung 1, Ziff. 9.1-9.6; Pärli & Naguib (2012, S. 101 ff.).

³⁹ CESC, GC 19, Ziff. 15.

⁴⁰ CRPD, Mitteilung 9, Ziff. 8.1 ff.; EGMR, Dordevic gegen Kroatien; EGMR, Jasinskis gegen Lettland.

⁴¹ CRPD, GC 6, Ziff. 30.

⁴² Beispiele sind Programme, die gezielt Menschen mit Behinderung unterstützen, rekrutieren und fördern, Quotensysteme, Massnahmen der Ermächtigung sowie technologische Unterstützung; vgl. CRPD; Entwurf Allgemeiner Kommentar Nr. 6, Ziff. 30.

⁴³ Kälin et al. (2008, S. 18).

⁴⁴ Grundlegend dazu Kälin et al. (2008, S. 25-40).

Im Falle von Verstössen gegen die genannten Verpflichtungen müssen die Staaten die folgenden Massnahmen vorsehen:

- Durchsetzungspflicht: Es müssen Rechtsmittel zur Verfügung gestellt werden, die es den einzelnen Menschen mit Behinderung⁴⁵ und Vereinigungen, die ein legitimes Interesse an der Umsetzung der BRK haben⁴⁶ ermöglichen, sich gegen Verstösse der BRK zur Wehr zu setzen⁴⁷.
- Untersuchungspflicht: Es muss dafür gesorgt werden, dass Diskriminierungshandlungen und Verstösse gegen BRK-Rechte effektiv untersucht werden.
- Wiedergutmachungspflicht: Wird ein Verstoß gegen ein BRK-Recht festgestellt, sind die Betroffenen gestützt auf die Wiedergutmachungspflicht angemessen zu entschädigen und/oder zu rehabilitieren⁴⁸.
- Sanktionierungspflicht: Sodann müssen effektive, verhältnismässige und abschreckende Sanktionen getroffen werden⁴⁹, bzw. Täterinnen und Täter aufgrund der Sanktionierungspflicht in schweren Fällen bestraft werden.
- Präventionspflicht: Schliesslich sind von den zuständigen Gewalten und Behörden künftige Verletzungen effektiv, d.h. mittels geeigneter und nötiger Massnahmen, zu verhindern⁵⁰.

Wird der Schutz vor Diskriminierung mangelhaft umgesetzt, besteht gegenüber dem Staat ein Anspruch auf Entschädigung wegen passiver Diskriminierung⁵¹.

3.5 Durchführung und Überwachung

Gemäss Artikel 33 BRK bestimmen die Vertragsstaaten «nach Massgabe ihrer staatlichen Organisation eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung» der BRK «und prüfen sorgfältig die Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus, der die Durchführung der entsprechenden Massnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtern soll». Eine analoge Pflicht, welche die Kantone zur Schaffung einer Überwachungsstelle verpflichtet, ist in der BRK nicht explizit vorgesehen.

Die Vertragsstaaten müssen dem UNO-Behindertenrechtsausschuss nach Massgabe der Artikel 34 und 35 BRK innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten einen Bericht über die erfolgten Massnahmen und Fortschritte zustellen, danach alle vier Jahre. Ende Juni 2016 legte der Bundesrat zum ersten Mal (mit dem sogenannten Initialbericht) vor

⁴⁵ Statt vieler CRPD, GC 4, Ziff. 52 und 65; GC 3, Ziff. 52; GC 5, Ziff. 66 und 81; GC 1, Ziff. 38 f.; GC 6, Ziff. 35, 58, 62; CRPD, GC 1, Ziff. 38 f.; CRPD, Mitteilung Nr. 7, Ziff. 8 ff.; Mitteilung 22, Ziff. 8 ff.; EGMR, Salontaji-Drobnjak gegen Serbien; EGMR, Stanev gegen Bulgarien; GC 3, Ziff. 52.

⁴⁶ CRPD, GC 6, Ziff. 36 lit. c.

⁴⁷ Vgl. statt vieler EGMR, D. H. und andere gegen Tschechische Republik, Ziff. 185 ff., insb. 195; EGMR, Horváth und Kiss gegen Ungarn; CRPD, Mitteilung 9, Ziff. 8.5; CRPD, Mitteilung 3, Ziff. 8.3-8.8; GC 6, Ziff. 26.

⁴⁸ CRPD, Mitteilung 7, Ziff. 8 ff.; Mitteilung 22, Ziff. 8 ff.; Mitteilung 2, Ziff. 7 lit. a.

⁴⁹ CRPD, GC 6, Ziff. 36 lit. e.

⁵⁰ CRPD, Mitteilung 2, Ziff. 7 lit. a.

⁵¹ Zur Rechtsfigur vgl. Arnardóttir (2003, S. 95 ff., 107 ff.); vgl. zudem Pärli (2009, S. 135 f.).

dem UNO-Behindertenrechtsausschuss Rechenschaft zur Umsetzung der BRK ab⁵². Zudem reichte der Dachverband der Behindertenorganisationen einen Schattenbericht zum Initialbericht der Schweiz ein⁵³.

4 Behindertengleichstellungspolitik

Der Bereich der «Behindertengleichstellungspolitik» umfasst nach dem Verständnis der Autorinnen und Autoren dieser Studie die rechtlich-organisatorischen Vorkehrungen, mit denen die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und die Umsetzung der in der BRK verankerten Rechte bereichsübergreifend gefördert, koordiniert und überwacht werden⁵⁴. Dazu gehören gesetzliche Regelungen und Pläne mit den wichtigsten Zielen und Instrumenten, welche die Rechte von Menschen mit Behinderung sowie die staatlichen Verpflichtungen in sämtlichen Aufgabenfeldern des Kantons angemessen enthalten. Zentral sind sodann Massnahmen im Bereich der Vermittlung von Wissen und Sensibilisierung sowie der Förderung von Programmen und Projekten. Ebenfalls Bestandteil ist die Erhebung von Daten und das Monitoring der Umsetzung.

Die Ausführungen sind folgendermassen gegliedert:

- Rechtlich-organisatorischer Rahmen (4.1);
- Koordination im föderalistisch organisierten Staatswesen (4.2);
- Statistik und Monitoring (4.3);
- Mitsprache und Mitbestimmung (4.4);
- Gewährleistung der Zugänglichkeit (4.5);
- Vermittlung von Wissen (4.6);
- Berücksichtigung von Teilgruppen (4.7).

4.1 Rechtlich-organisatorischer Rahmen

4.1.1 BRK-rechtliche Anforderungen

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderung ohne jede Diskriminierung mittels wirksamer Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zu gewährleisten und zu fördern (Artikel 4 BRK). Sie müssen jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung verbieten und Menschen mit Behinderung gleichen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung garantieren (Artikel 5 Absatz 2 BRK). Der UNO-Behindertenrechtsausschuss verlangt von den Vertragsstaaten, dass diese gesetzliche Regelungen einführen, die auf kohärente und wirksame Weise Menschen mit Behinderung vor Diskriminierung schützen

⁵² Der Bundesrat (2016).

⁵³ Inclusion Handicap (2017).

⁵⁴ Vgl. hierzu auch die Definition von sogenannten Equality Bodies in Equinet (2015).

und deren gleichberechtigte Teilhabe fördern⁵⁵. Das Ziel ist es, einen funktionierenden gesetzlichen Rahmen zum Schutz und zur Umsetzung der BRK-Rechte zu schaffen.

Die «Antidiskriminierungsgesetzgebung», wie sie der Ausschuss bezeichnet, soll einen breiten Geltungsbereich aufweisen, der sämtliche Lebens- und Aufgabenbereiche wie etwa Bildung, Beschäftigung, soziale Sicherheit, Güter und Dienstleistungen und Wohnen umfasst. Neben einem Verbot der Diskriminierung sollen die gesetzlichen Grundlagen Vorgaben zu den Massnahmen der Förderung der Gleichberechtigung, Teilhabe und Inklusion sowie zu ihrer Umsetzung enthalten. Sodann haben sie zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderung und ihre Vertreterinnen und Vertreter an der Konzeption und Umsetzung sowie im Monitoring der Umsetzung der Gesetze eng beteiligt sind.

Gemäss dem Allgemeinen Kommentar Nr. 4⁵⁶ müssen auch die Gliedstaaten – in der Schweiz sind dies die Kantone – im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit für eine kohärente Gesetzgebung besorgt sein. Sie sind verpflichtet, ihre Gesetzgebung sorgfältig zu überprüfen, damit es im rechtlichen Schutz zu keinen Lücken kommt⁵⁷. Dazu gehört auch die Pflicht ein Rechtsverfahren zu schaffen, das auch für Menschen mit Behinderung einen benachteiligungsfreien und effektiven Zugang zum Recht garantiert (Art. 13 BRK).

Neben den Vorgaben zum rechtlichen Rahmen verpflichtet die BRK die Vertragsstaaten darüber hinaus zu einer effektiven Organisation der Umsetzung der Rechte und Pflichten zugunsten von Menschen mit Behinderung. Dazu gehört, dass der Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderung in allen politischen Konzepten berücksichtigt werden (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c BRK). Ausserdem haben die Vertragsstaaten nach Massgabe ihrer staatlichen Organisation einen Koordinierungsmechanismus einzuführen, der die Durchführung der BRK-rechtlichen Vorgaben erleichtert und die Umsetzung überwacht (Artikel 33 Absatz 1, 2 BRK).

Wie die institutionell-organisatorischen Vorkehrungen im Detail ausgestattet werden, liegt im Ermessen der Vertragsstaaten. Die Mindestanforderungen sind, dass das System für Menschen mit Behinderung leicht zugänglich ist⁵⁸, der Mechanismus in der Realität funktioniert⁵⁹ und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gut geschult und sensibilisiert sind⁶⁰. Mit Blick auf Staaten mit einem föderalistischen System empfehlen der Behindertenrechtsausschuss und der UNO-Menschenrechtsrat (HRC) zudem, dass auf der Ebene der Gliedstaaten Einheiten geschaffen werden, welche die Umsetzung in ihrem Kompetenzbereich gewährleisten.

4.1.2 Situation im Kanton Zürich

Aus Sicht vieler der interviewten Fachpersonen wäre es dringend nötig, dass der Kanton eine Behindertengleichstellungspolitik hätte. Auch die Verbände kritisieren, dass es dem Kanton an einer klaren Strategie für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung

⁵⁵ CRPD, GC 6, Ziff. 33.

⁵⁶ CRPD, GC 4.

⁵⁷ CRPD, Mitteilung 8, Ziff. 10 lit. i.; GC 5, Ziff. 5, 38 lit. e.

⁵⁸ CRPD, GC 6, Ziff. 34.

⁵⁹ Vgl. auch BGE 137 II 305.

⁶⁰ CRPD, GC 6, Ziff. 34.

fehlt⁶¹. Grundlagen zur bereichsübergreifenden Gleichstellung von Menschen mit Behinderung sieht das kantonale Recht nicht vor⁶². Zudem gibt es keine konkreten Ziele und keinen Aktionsplan. Damit beschränkt sich die kantonale Behindertenpolitik auf der Ebene der Regulierung und Programmatik auf die Grundsätze der Behindertenpolitik des Regierungsrats in seinem Bericht betreffend Politik mit Behinderten vom 26. November 2003⁶³.

Im Kanton Zürich gibt es keine Fach- und Koordinationsstelle, die sich umfassend mit Fragen der Behindertengleichstellung befasst.

Von Verwaltungsseite her spielt das Kantonale Sozialamt aktuell die zentralste Rolle. Es fokussiert gemäss Auftrag allerdings hauptsächlich auf den Bereich der Institutionen. Darüber hinaus bringt sich das Kantonale Sozialamt in Bezug auf die BRK und Behindertengleichstellungspolitik im Rahmen der SODK, der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, aktiv ein und führt über die Abteilung IV⁶⁴-Betriebe drei Kompetenzzentren (Wohnheiminstitution Tilia, Wohngruppensystem Hardoskop, geschützte Werkstätte bzw. Produktions- und Dienstleistungsbetrieb Hardundgut).

Verwaltungsextern übernimmt die Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) bezüglich BRK-Umsetzung aus Sicht der Interviewten eine wichtige Rolle. Dies insbesondere im Bau- und Mobilitätsbereich, aber auch bei zahlreichen weiteren Themen.

Mit der beratenden Kommission für Fragen im Bereich «Einrichtungen für erwachsene invalide Menschen» des Zürcher Regierungsrates (IEG⁶⁵-Kommission⁶⁶) besteht ein kantonales Gefäss, in welchem Gemeindevertreterinnen und -vertreter sowie kantonale Ämter bezüglich des IEG miteinander in Austausch treten.

Auf Gemeindeebene gibt es – von einigen Ausnahmen abgesehen⁶⁷ – häufig keine zuständigen Personen. Betroffene thematisieren, dass sie bei konkreten Fragen vielfach mehrmals weiterverwiesen werden, bis jemand zuständig ist.

Der Spardruck ist sowohl in den Interviews mit den Fachpersonen wie auch in den Medienartikeln ein wichtiges Thema. Die Sparpakete des Regierungsrates (Leistungsprüfung 2016-2020) gehen aus Sicht der Befragten auf Kosten der Menschen mit Behinderung. Die Medien kommentieren diese Auswirkungen ebenfalls⁶⁸. Sparbemühungen führten nach Meinungen der Befragten häufig dazu, dass Gleichstellungsthemen in den Hintergrund treten. Der Aktionskreis Behindertenpolitik (BKZ, Curaviva Kanton

⁶¹ Siehe z.B. NZZ-Artikel «Kanton aus dem Dornröschenschlaf wecken» (NZZ online, 30.8.2016).

⁶² Jedoch ist zu beachten, dass Artikel 11 Absatz 5 der Kantonsverfassung Fördermassnahmen zu Gunsten von Benachteiligten wie etwa zur tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderung ausdrücklich für zulässig erklärt. Zudem haben Menschen mit Behinderung gemäss Artikel 11 Absatz 3 der Kantonsverfassung einen Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Leistungen.

⁶³ Regierungsrat Kanton Zürich (2003).

⁶⁴ Invalidenversicherung (IV).

⁶⁵ Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen (IEG).

⁶⁶ Die IEG-Kommission setzt sich aus Vertretungen des Kantons, der Gemeinden, der Behindertenorganisationen und der «Invalideneinrichtungen» zusammen (siehe §18 IEG).

⁶⁷ Z.B. Uster.

⁶⁸ Es sind hierzu viele Medienartikel erschienen, z.B. «Für Behinderte wird es in Zürich eng» (Tages-Anzeiger online, 15.11.2016), «Eingefrorene Beiträge. Regierungsrat kürzt die Kantonsbeiträge an Behinderteninstitutionen» (Zürichsee-Zeitung, 20.4.2016).

Zürich, insieme Kanton Zürich, INSOS Zürich, Pro Infirmis Zürich) warnte vor Sparmassnahmen⁶⁹, die Menschen mit Behinderung betreffen.

4.1.3 Handlungsbedarf

Aus Sicht der Artikel 4, 5 Absatz 1 Buchstabe c sowie 33 Absätze 1 und 2 BRK ist es höchst problematisch, dass der Kanton über keinen gesetzlich-organisatorischen Rahmen verfügt, auf dessen Basis die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen gefördert wird. Hier erfüllt der Kanton seine Verpflichtungen nicht. Die Erfahrungen des Bundes mit dem Behindertengleichstellungsgesetz zeigen⁷⁰, dass ein Rahmengesetz, in welchem die zentralen Begriffe, Rechtsansprüche und Verfahren sowie die Umsetzungsinstrumente enthalten sind, dazu beitragen, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung voran zu bringen.

Im Kanton Zürich fehlen verbindliche Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Massnahmen im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a BRK, die den in der Bundesverfassung in Artikel 8 Absatz 3 verankerten Auftrag zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung konkretisieren. Auch besteht keine Übersicht zu den Lücken in der Spezialgesetzgebung. Der in der Kantonsverfassung in Artikel 11 Absatz 3 festgelegte Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Leistungen, Bauten, Anlagen und Einrichtungen ist auf den Einzelfall einer Diskriminierung ausgerichtet, jedoch nicht geeignet, um die volle Verwirklichung und Umsetzung aller Menschenrechte für alle Menschen mit Behinderung und ohne jede Diskriminierung zu gewährleisten, wie es in Absatz 1 von Artikel 4 BRK vorgegeben wird.

Aus der Sicht einer effektiven Durchsetzung im Sinne von Artikel 4 BRK fehlen im kantonalen Verfahrensrecht Instrumente, die einen effizienten Zugang zum Recht garantieren (wie z.B. Verbandsbeschwerderecht, Beweiserleichterung). Zudem gibt es im Kanton keine Stellen, die über den nötigen Auftrag und das Wissen verfügen, um im Sinne von Artikel 33 Absatz 1 BRK systematisch dazu beizutragen, dass die Durchführung der nötigen Massnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtert und die Rechte von Menschen mit Behinderung in sämtlichen Handlungsfeldern der Verwaltung berücksichtigt werden.

4.2 Koordination im föderalen Staatswesen

Die Aufgabe der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung setzt eine Zusammenarbeit der Kantone mit dem Bund sowie den Gemeinden voraus. Auf der einen Seite müssen die Kantone in verschiedenen Bereichen Bundesrecht umsetzen wie z.B. bei der Berufsschulbildung. Zudem haben die Kantone gemeinsame Zuständigkeiten mit dem Bund wie etwa bei der Sicherung der Existenzvoraussetzungen, Förderung der beruflichen und sozialen Eingliederung sowie der Selbstbestimmung, oder im Gesundheitswesen und bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern.

⁶⁹ Z.B. Kürzung des Kantonsbeitrags an die Prämienverbilligungen, Senkung der Beiträge bei Zusatzleistungen zur AHV/IV.

⁷⁰ Vgl. Egger et al. (2015); Stutz et al. (2005); Mc Crudden, Ford & Heath (2004); Naguib (2012).

Auf der anderen Seite müssen die Kantone dafür sorgen, dass die Gemeinden kantonales Recht umsetzen wie zum Beispiel mit Blick auf die gesetzlichen Vorgaben in der Grundschulbildung, bei den Pflege- und Rehabilitationsdienstleistungen sowie im Baubereich. Hinzu kommt die Verpflichtung, die Umsetzung der verfassungsmässigen Rechte von Menschen mit Behinderung in Bereichen, die in der Zuständigkeit der Gemeinden liegen, zu überwachen.

In diesem Kapitel werden die Verpflichtungen aus der BRK zuhanden der Kantone im Bereich der Zusammenarbeit mit Bund und Gemeinden geklärt und der sich daraus ergebende Handlungsbedarf aufgezeigt.

4.2.1 BRK-rechtliche Anforderungen

Die Bestimmungen der BRK gelten ohne Einschränkung und Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats (Art. 4 Abs. 5 BRK). Die Vertragsstaaten können sich nicht darauf berufen, dass die Aufgabe in der Zuständigkeit der Gliedstaaten (in der Schweiz: Kantone) liegt⁷¹. Sie müssen eine Struktur «unterhalten, stärken, bestimmen oder schaffen», welche die BRK wirksam und gleichmässig implementiert und die Durchführung überwacht (Art. 33 Abs. 2 BRK)⁷².

Die Gliedstaaten ihrerseits sind verpflichtet sicherzustellen, die BRK im Rahmen ihrer Zuständigkeit umzusetzen und hierzu mit dem Bund zu kooperieren. Dies umfasst auch die Pflicht, einen Mechanismus einzuführen, mit dem gewährleistet wird, dass die Gemeinden ihre Aufgaben BRK-konform erfüllen. Dabei haben sie im Sinne von Artikel 33 BRK darauf zu achten, Menschen mit Behinderung in die Umsetzung und Überwachung miteinzubeziehen.

4.2.2 Situation im Kanton Zürich

Gemäss Bundesverfassung müssen die Kantone das Bundesrecht, inklusive der vom Bund ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen, nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umsetzen⁷³ und der Bund ist verpflichtet, die Kantone darin zu unterstützen⁷⁴. In diesem Sinne hält der Bundesrat im Bericht zur Entwicklung der Behindertenpolitik fest, dass die Koordination und Steuerung zwischen Bund und Kantonen gestärkt werden soll⁷⁵. Bund und Kantone sollen dafür sorgen, ihre Aktivitäten sichtbar zu machen, gemeinsame Ziele zu formulieren und diese laufend zu überwachen. Sodann soll geprüft werden, ob und wie in Querschnittsthemen eine kantonale Stelle als Anlaufstelle für den Bund in behindertenpolitischen Fragen benannt werden könnte. Ferner sollen in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft gemeinsame Themen eruiert werden.

Im Kanton Zürich steht das Sozialamt über die SODK mit dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in Austausch⁷⁶. Unter anderem

⁷¹ Wytttenbach (2017, S. 158).

⁷² Vgl. ausführlich Wytttenbach (2017, S. 84-156).

⁷³ Art. 46 BV.

⁷⁴ Art. 44 BV.

⁷⁵ Der Bundesrat (2018).

⁷⁶ Siehe Portrait der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK, 2018).

wurde im Rahmen des genannten Bundesratsberichts der gemeinsame Themenschwerpunkt «Selbstbestimmtes Leben» festgelegt. Darüber hinaus fehlt ein regelmässiger und systematischer Austausch zwischen Bund, den Kantonen sowie mit Menschen mit Behinderung. Die BKZ ist auf Bundesebene mit Inclusion Handicap sowie anderen kantonalen und regionalen Behindertenkonferenzen vernetzt und versucht so, die Forderungen der BRK voranzutreiben.

Auch die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Zürich und den Gemeinden sowie die Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton stehen noch in ihren Anfängen. In der Kantonsverfassung sowie im Gemeindegesetz gibt es keine Bestimmungen, welche die Gemeinden dazu verpflichten würden, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zu fördern. Die kleinen und mittelgrossen Gemeinden wissen eher wenig über Behindertengleichstellung sowie die Anforderungen der BRK, abgesehen vom Bauwesen mit seinen Auflagen durch die Baudirektion. Sie reagieren meist erst dann, wenn ein konkreter Fall vorliegt, z.B. wenn eine Gemeindeveranstaltung für einen Rollstuhlfahrer bzw. eine Rollstuhlfahrerin hindernisfrei zugänglich gemacht werden muss. Zudem stellen die Interviewten eine grosse Abhängigkeit von den Personen fest, die in den Gemeinden arbeiten. Je nachdem, wie sensibilisiert und engagiert die Mitarbeitenden in der jeweiligen Gemeinde oder Verwaltung sind, sind auch Fragen zur Behindertengleichstellung vereinzelt präsent oder eben nicht. Hilfreich wären aus Sicht der Interviewten Anlaufstellen oder Leitfäden zuhanden der Behörden bzw. der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Gemeinden. Das bereits im Jahr 2007 erstellte Handbuch «die hindernisfreie Gemeindeverwaltung»⁷⁷ scheint in Vergessenheit geraten zu sein. Aktuell müsse man aus Sicht von Interviewten selber Initiativen ergreifen.

Bei der Zusammenarbeit unter den Gemeinden ist die BRK und die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung ebenfalls kaum ein Thema. Für viele Gemeinden wichtig ist jedoch das Thema «Alter» und die damit verbundenen Anforderungen an Zugänglichkeit von Dienstleistungen.

Einiges fortgeschrittener ist die Umsetzung der Behindertengleichstellung in den grösseren Städten. Insbesondere die Gemeinden Zürich und Uster haben Massnahmen zur Umsetzung der BRK ergriffen, ausgelöst durch ein Fokusthema (Stadt Zürich) bzw. eine im Parlament (Uster) eingereichte Leistungsmotion⁷⁸. Diese zwei Beispiele werden im Folgenden ausführlicher dargestellt:

Zürich hatte das Thema Behindertengleichstellung zu einem Fokusthema für die Legislaturperiode 2010-2014 gemacht. Dabei wurden fünf Schwerpunkte festgelegt, namentlich: Zugang zu Gebäuden, Anlagen und Dienstleistungen; Sensibilisierung der Stadtverwaltung; politische Partizipation; Anstellung von Menschen mit Behinderung; Wohnraum für Menschen mit Behinderung. Insgesamt sind daraus 40 Projekte entstanden. Für Koordination und Umsetzung waren damals drei Personen aus der Zürcher Verwaltung zu je einem 30%-Pensum zuständig. Die Ergebnisse dieser Fokussierung wurden in einem Bericht zusammengefasst⁷⁹. Der Schwerpunkt wurde bis 2016 verlängert, anschliessend

⁷⁷ Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (2007).

⁷⁸ Rauber, Koller & Fitze (2016).

⁷⁹ Stadtrat Stadt Zürich (2014).

beschloss der Stadtrat, eine Stelle für die Fortführung der Arbeit zu schaffen. Seit November 2017 wurden zwei Beauftragte für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung⁸⁰ eingestellt. Diese Stellen (insgesamt 90 Stellenprozent) sind dem Stab von Stadtpräsidentin Corine Mauch zugeordnet. Die zwei Stellen deuten darauf hin, dass in der Stadt Zürich eine Kontinuität in Fragen der Behindertengleichstellungspolitik zumindest angestrebt wird.

Uster wird von den Interviewten häufig als positives Beispiel dargestellt. Die Sensibilität für Fragen zu Behinderung hat in Uster aus Sicht der Interviewten insbesondere mit dem Engagement der zwei grossen Institutionen Stiftung Wagerenhof und Werkheim zu tun, die sich seit Jahrzehnten aktiv für Behindertengleichstellungsfragen einsetzen und Themen zur Selbstbestimmung früh diskutierten. Seit 2016 arbeitet im Wagerenhof ausserdem eine externe Person mit, die für die Umsetzung der BRK zuständig ist. Seit zehn Jahren gibt es in Uster eine «Arbeitsgruppe für Behindertenfragen im öffentlichen Raum». Diese Gruppe trifft sich zwei Mal im Jahr zur Besprechung der anstehenden Anliegen bezüglich Behindertengleichstellung (hauptsächlich mit Fokus Hindernisfreiheit). Einen grossen Schritt weiter kam Uster mit der erwähnten Leistungsmotion⁸¹. Diese führte im Jahre 2017 zu einer Sozialraumanalyse in der Stadt Uster, die von der Fachhochschule Nordwestschweiz in Zusammenarbeit mit den zwei Institutionen Stiftung Wagerenhof und Werkheim sowie der Stadtverwaltung Uster durchgeführt wurde. Die Ergebnisse wurden anfangs 2018 publiziert⁸² und umfassen unter anderem folgende zehn Handlungsfelder: Wohnen, Arbeit, Freizeit, Begegnungsorte, Mobilität und bauliche Massnahmen im öffentlichen Raum, finanzielle Mittel, barrierefreie Kommunikation, Verständnis und Akzeptanz, Auskunft und Beratung, Zusammenarbeit und Vernetzung. Aufgrund der ersten Studienerkenntnisse beschloss Uster im Dezember 2017, eine Koordinationsstelle einzusetzen, die auf vier Jahre befristet ist.

Im Vergleich zu Zürich und Uster sind in Winterthur Fragen der Behindertengleichstellungspolitik weniger präsent. Ein guter Ansatzpunkt ist allerdings die beim Personalamt der Stadt Winterthur angesiedelte Stelle für «Diversity Management», die es seit zwei Jahren gibt. Die Stadt Winterthur besitzt ausserdem eine Diversity Strategie⁸³.

4.2.3 Handlungsbedarf

Aus der Sicht der BRK besteht im Kanton ein grosser Handlungsbedarf darin, die kleineren und mittleren Gemeinden besser zu unterstützen, damit diese die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung im Sinne der BRK schrittweise umsetzen können. Im Sinne von Artikel 4 und Artikel 33 Absatz 2 BRK soll der Kanton den Gemeinden möglichst detaillierte Informationen über ihre Verpflichtungen zur Verfügung stellen sowie Hilfestellungen anbieten, wie sie diese umsetzen können. Ausserdem hat der Kanton die Umsetzung zu überwachen und dabei gestützt auf Artikel 33 Absatz 3 BRK Menschen mit Behinderung und ihre Interessenorganisationen einzubeziehen.

⁸⁰ Stadt Zürich Präsidialdepartement (2017).

⁸¹ Rauber, Koller & Fitze (2016).

⁸² Oehler, Bischoff, Dietsmann & Drilling (2017).

⁸³ Stadt Winterthur (2017).

Ein weiterer Handlungsbedarf besteht in der Zusammenarbeit des Kantons mit dem Bund. Der Kanton soll aktiv dazu beitragen, dass der Bund im Sinne seiner Verpflichtung in Artikel 33 Absätze 2 und 3 BRK eine Struktur unterhält, welche die Umsetzung der BRK im Kanton in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft fördert. Dies setzt voraus, dass ein regelmässiger Austausch zwischen Bund, den Kantonen sowie Menschen mit Behinderung und ihren Interessenorganisationen über Probleme und Lösungsansätze stattfinden kann.

4.3 Statistik, Daten und Monitoring

Unter die Aspekte «Statistik» und «Daten» fallen die Gesamtheit der Daten und sonstigen Informationen zur Situation von Menschen mit Behinderung wie insbesondere zu den Fragen, ob Menschen mit Behinderung gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben können und wo diese Teilhabe gegebenenfalls durch einstellungs- und umweltbedingte Hürden beeinträchtigt ist. Der Teilbereich des «Monitorings» umfasst jene Mechanismen, mit denen auf systematische Weise untersucht wird, wie sich diese Situation entwickelt. Zentral ist ferner die Frage nach der Bedeutung der Massnahmen zu den Rechten von Menschen mit Behinderung und zur Umsetzung ihrer Gleichstellung.

Im Folgenden werden die Grundlagen der BRK zur Erhebung von Statistiken, Daten und zum Monitoring dargelegt sowie die Situation im Kanton Zürich und der sich daraus ergebende BRK-rechtliche Handlungsbedarf ausgeführt.

4.3.1 BRK-rechtliche Anforderungen

Die Vertragsstaaten sind gestützt auf die BRK verpflichtet, Informationen zu sammeln, einschliesslich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die es ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung der BRK auszuarbeiten und umzusetzen (Art. 31 Abs. 1 BRK)⁸⁴. Anhand der Daten muss aufgezeigt werden können, wo Menschen mit Behinderung bei der Ausübung ihrer Rechte behindert werden und wie wirksame Massnahmen zur Beseitigung struktureller Diskriminierung und Förderung der Teilhabe zu konzipieren sind⁸⁵.

Dies setzt Informationen zu folgenden Themenkomplexen voraus:

- Strukturdaten: Verteilung und Repräsentation von Menschen mit Behinderung in sämtlichen relevanten Gesellschaftsbereichen wie u.a. Erwerb, Wohnen, Bildung, Kultur;
- Hindernisse beim Zugang zur gesellschaftlichen Teilhabe (umweltbedingte Hindernisse);
- Situation zu Stigmatisierungen und Alltagsdiskriminierungen, denen Menschen mit Behinderung ausgesetzt sind (einstellungsbedingte Hindernisse);
- Gute Praxisbeispiele zur Wirksamkeit bestehender Massnahmen in der Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderung.

⁸⁴ Vgl. auch CRPD, GC 6, Ziff. 39.

⁸⁵ CRPD, GC 6, Ziff. 75; GC 4, Ziff. 64, 75.

Gemäss dem UNO-Behindertenrechtsausschuss müssen die Daten strukturiert erhoben werden. Es sind zu den oben genannten Elementen Indikatoren zu entwickeln und eine Benchmarking-Analyse vorzunehmen⁸⁶. Ausserdem verlangt der Ausschuss, dass die Daten nach Bereich und Behinderungsarten sowie nach weiteren Kategorien wie Geschlecht, Lebensalter, Ethnie, sozioökonomischem Status, Religion und Sprache aufgeschlüsselt werden können⁸⁷. Bei der Erhebung und Nutzung der Informationen ist sorgfältig darauf zu achten, dass die internationalen Rechtsvorschriften und ethischen Grundsätze über den Datenschutz respektiert werden (Art. 31 Abs. 1 Buchstabe a BRK).

Schliesslich müssen die Vertragsstaaten dafür sorgen, dass die Statistiken und sonstigen Informationen verbreitet werden und für Menschen mit Behinderung und andere zugänglich sind (Art. 31 Abs. 3 BRK).

4.3.2 Situation im Kanton Zürich

Es gibt keine Stelle beim Kanton, die über die Anzahl von Menschen mit Behinderung und über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung Auskunft geben kann. Die Daten, die auf Bundesebene vorliegen⁸⁸, können aufgrund kleiner Fallzahlen meist nicht für den Kanton ausgewertet werden⁸⁹. Daten gibt es lediglich zu einzelnen Themenbereichen wie beispielsweise zu Schülerinnen und Schülern der Heim- bzw. Sonderschulen (Schulstatistik⁹⁰), zur Zahl der Sonderschülerinnen und -schüler sowie zur Sonderschulungsquote (Volksschulamt). Ebenfalls Informationen gibt es zu Personen in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung (Kantonales Sozialamt), zu Menschen mit psychischen Belastungen (Spezialauswertungen der Gesundheitsbefragung 2012⁹¹), zu Massnahmen der Invalidenversicherung (IV-Statistiken⁹²) und zu älteren Menschen mit Behinderung⁹³.

4.3.3 Handlungsbedarf

Aus der Sicht der BRK ist zu bemängeln, dass der Kanton Zürich nicht über ausreichende Informationen verfügt, um Konzepte und Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung im Sinne von Artikel 4 BRK entwickeln, umsetzen und überwachen zu können, wie dies in Artikel 31 Absatz 1 BRK verlangt wird. Es fehlen auf allen Ebenen grundlegende statistische Angaben und Daten sowie Informationen über die Verteilung und Repräsentation von Menschen mit Behinderung. Auch gibt es keine quantitativen und qualitativen Analysen zu den Hindernissen beim Zugang zur gesellschaftlichen Teilhabe und zu Alltagsdiskriminierungen. Sodann mangelt es mit Ausnahme weniger Bereiche an

⁸⁶ CRPD, GC 4, Ziff. 75; GC 6, Ziff. 75.

⁸⁷ CRPD, GC 3, Ziff. 16; GC 4, Ziff. 43; GC 6, Ziff. 75.

⁸⁸ Gemäss Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe d Bundesstatistikgesetz ermittelt der Bund Ergebnisse über den Zustand und die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung, Forschung, Raum und Umwelt in der Schweiz. Sie dient der Beurteilung der Erfüllung des Verfassungsauftrages zur Gleichstellung von Behinderten und Nichtbehinderten.

⁸⁹ Z.B. SILC (Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen); SGB (Schweizerische Gesundheitsbefragung).

⁹⁰ Kanton Zürich Bildungsstatistik (2018).

⁹¹ Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich (2014).

⁹² Bundesamt für Statistik (2018).

⁹³ Die Hochschule Luzern analysierte im Rahmen des Planungsberichtes für die Periode 2017-2019 im Auftrag des Kantonalen Sozialamtes die Situation von älteren Menschen mit Behinderung (Kantonales Sozialamt & Hochschule Luzern, 2016).

Informationen zur Wirksamkeit bestehender Massnahmen zur Förderung der Teilhabe von Menschen mit Behinderung.

4.4 Mitsprache und Mitbestimmung

Ein besonders gewichtiges Element der Behindertengleichstellungspolitik ist der Bereich der «Mitsprache und Mitbestimmung» von Menschen mit Behinderung und ihren Interessenorganisationen über Ziele, Massnahmen und Umsetzung der BRK. Folglich werden die entsprechenden BRK-rechtlichen Anforderungen, die Situation im Kanton sowie der diesbezügliche Handlungsbedarf aufgezeigt.

4.4.1 BRK-rechtliche Anforderungen

Die BRK verpflichtet die Staaten dazu, Menschen mit Behinderung und ihre Interessenorganisationen – einschliesslich Kinder – eng in die Umsetzung der BRK einzubinden (Art. 4 Abs. 3 BRK)⁹⁴. Die Staaten haben sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderung in sämtliche politische und administrative Entscheidungsprozesse, die sie betreffen, eng einbezogen werden. Es ist dafür zu sorgen, dass sie mitbestimmen können, welche Daten erhoben werden⁹⁵, was für Gesetze, Strategien und Aktionspläne ausgearbeitet und wie diese umgesetzt werden⁹⁶. Ferner sind Menschen mit Behinderung eng in die Überwachung der Umsetzung der BRK zu involvieren. Ihre Meinung ist letztlich entscheidend für die Ausrichtung der Behindertenpolitik.

Der UNO-Behindertenrechtsausschuss fordert von den Staaten, dass sie Menschen mit Behinderung und ihre Organisationen und Netzwerke darin unterstützen, Know-how aufzubauen, damit sie in der Lage sind, sich aktiv an der Umsetzung der BRK zu beteiligen⁹⁷. Dabei sind insbesondere jene Gruppen von Menschen mit Behinderung zu beachten, welche über beschränkte Möglichkeiten und Ressourcen verfügen, um ihre Interessen einzubringen. Ferner sind auch jene Organisationen zu berücksichtigen, deren Arbeitsschwerpunkte nicht in erster Linie auf den Behindertenrechten liegen wie zum Beispiel Organisationen von Schwulen, Lesben, Transpersonen⁹⁸, Menschen mit Geschlechtsvarianten⁹⁹ oder von Menschen mit einer Migrationsbiografie, aus Einwandererfamilien oder ohne die Staatsangehörigkeit des entsprechenden Mitgliedsstaates¹⁰⁰.

Des Weiteren verpflichtet die BRK die Vertragsstaaten dazu, Menschen mit Behinderung und die sie vertretenden nationalen, lokalen und regionalen Organisationen aktiv in den Überwachungsprozess der Umsetzung der BRK einzubeziehen (Art. 33 Abs. 3 BRK)¹⁰¹.

⁹⁴ Vgl. auch CRPD, GC 4, Ziff. 7, 12 lit. h.

⁹⁵ CRPD, GC 6, Ziff. 40.

⁹⁶ CRPD, GC 6, Ziff. 40, 3.

⁹⁷ CRPD, GC 3, Ziff. 64 lit. d.

⁹⁸ Zum Begriff von «Transpersonen» vgl. Recher (2015, S. 122 ff.).

⁹⁹ Zum Begriff «Geschlechtsvarianten» vgl. Werlen et al. (2016, S. Rz 7 ff).

¹⁰⁰ CRPD, GC 6, Ziff. 38.

¹⁰¹ CRPD, GC 6, Ziff. 38.

4.4.2 Situation im Kanton Zürich

Regelungen, die den Kanton verpflichten würden, Menschen mit Behinderung mehr Mitsprache und Mitbestimmung zu ermöglichen, sieht das kantonale Recht nicht vor. Zudem ist die Auffassung, dass die Sicht von Menschen mit Behinderung in allen Themenbereichen der BRK relevant und wichtig ist, in der Verwaltung und Öffentlichkeit noch zu wenig vertreten. Einzig im Bau- und Mobilitätsbereich wird die Expertise der Betroffenen anerkannt und wertgeschätzt.

Der Einbezug von Betroffenen in verschiedene Arbeitsgruppen gelingt aus Sicht der Befragten denn auch vor allem beim Thema Bau- und Mobilitätsinfrastruktur, in anderen Bereichen eher nicht. Eine Analyse der Arbeitsgruppen, Kommissionen und Gremien im Kanton Zürich¹⁰² bestätigt dies. Sie zeigt, dass Menschen mit Behinderung sowie ihre Interessenvertreterinnen und -vertreter vorwiegend bei Fragen zur Bau-/Mobilitätsinfrastruktur konsultiert werden sowie vereinzelt in den Bereichen der Bildung und der Behindertengleichstellungspolitik (z.B. Aktionskreis Behindertenpolitik) beteiligt sind.

Ein weiteres, damit zusammenhängendes Problem besteht darin, dass es aus Sicht der Interviewten häufig schwierig ist, Fachpersonen mit Behinderung zu finden, die allgemeine Interessen und nicht nur eine Einzelmeinung vertreten. Insbesondere die Interessen von Menschen mit psychischer Behinderung, kognitiver Behinderung sowie mit Hörsehbehinderung sind aus Sicht der Befragten am wenigsten gut repräsentiert. Oft ist der Einbezug in politische und administrative Entscheidungsprozesse aber auch durch Finanzierungsfragen erschwert, beispielsweise, wenn Gebärdensprachdolmetschende nicht finanziert werden.

4.4.3 Handlungsbedarf

Der von Artikel 4 Absatz 3 BRK geforderte aktive Einbezug und die Pflicht zur engen Konsultation von Menschen mit Behinderung in die kantonale Politik ist nicht genügend gewährleistet. Künftig muss über die Themen Bau und Mobilität hinaus verstärkt darauf geachtet werden, dass die Interessen sämtlicher Teilgruppen von Menschen mit Behinderung durchgängig, aktiv und eng einbezogen werden. Dazu gehört, dass bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, politischen Konzepten und deren Umsetzung sichergestellt wird, dass insbesondere die Perspektive von Gruppen eingebracht werden kann, die sich bisher zu wenig Gehör verschaffen können (vgl. auch die Ausführungen unter 4.7. Berücksichtigung von Teilgruppen).

4.5 Gewährleistung der Zugänglichkeit

Der Aspekt der «Zugänglichkeit» betrifft die möglichst hindernisfreie Gestaltung der baulichen Umwelt, Transportmittel, Information und Kommunikation, damit Menschen mit Behinderung gleichberechtigt und ohne zusätzliche Hilfe am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Darunter fällt auch der Aspekt des sogenannten «universellen Designs», gemäss Definition in Artikel 2 BRK «ein Design von Produkten, Umfeldern, Programmen

¹⁰² Insbesondere Jahresberichte der BKZ.

und Dienstleistungen in einer Weise, dass sie von allen Menschen möglichst weitgehend ohne eine Anpassung oder ein spezielles Design genutzt werden können».

4.5.1 BRK-rechtliche Anforderungen

Um Menschen mit Behinderung eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, müssen die Vertragsstaaten Massnahmen treffen, die geeignet sind, um den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt zu gewährleisten, einschliesslich zu Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden (Art. 9 Abs. 1 BRK). Die Massnahmen sollen sämtliche Aspekte der Umwelt umfassen wie zum Beispiel Gebäude, Strassen, Transportmittel sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, Schulen, Wohnhäuser, medizinische Einrichtungen und Arbeitsstätten¹⁰³.

Es müssen Mindeststandards und Leitlinien mit genügend bestimmten Vorgaben erlassen und ihre Anwendung überwacht werden (Art. 9 Abs. 2 Buchstabe a BRK). Diese enthalten einen Anspruch auf angemessene Vorkehrungen (vgl. Prinzip der Nichtdiskriminierung) sowie verbindliche Regelungen zum systematischen Abbau von Hindernissen und Kommunikationsbarrieren. Neben staatlichen Einrichtungen sind auch private Rechtsträger in die Pflicht zu nehmen, sofern es sich um Einrichtungen und Dienste handelt, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden (Art. 9 Abs. Buchstabe b BRK).

Um den Zugang zu Informationen zu gewährleisten, sind sämtliche geeignete Formen der Hilfe und Unterstützung für Menschen mit Behinderung zuzulassen und zu fördern (Art. 9 Abs. 2 Buchstabe f BRK). Es müssen geeignete Massnahmen ergriffen werden, um Informationen für Menschen mit Behinderung rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten über Mobilitätshilfen, unterstützende Technologien und andere Formen von Hilfe zur Verfügung zu stellen. Ab dem Zeitpunkt, an dem die Behörden Informationen für Menschen ohne Behinderung visuell zur Verfügung stellen, müssen sie auch Menschen mit Sehbehinderung vollen und gleichberechtigten Zugang gewährleisten¹⁰⁴. Informationen, die auf dem Internet aufbereitet werden, müssen den Standards der Barrierefreiheit genügen. Gebäude und andere Einrichtungen, die der Öffentlichkeit offenstehen, sind in Brailleschrift und in leicht lesbarer und verständlicher Form anzuschreiben (Art. 9 Abs. 2 Buchstabe d BRK). Texte über wichtige Themen sind in Leichter Sprache und Gebärdensprache zu publizieren¹⁰⁵.

Im Kontakt mit dem Gemeinwesen besteht ein Anspruch auf eine verständliche Form der Kommunikation ohne Nachteile, indem zum Beispiel schriftliche Illustrationen für Menschen mit Sehbehinderung mündlich erläutert werden. Für Menschen mit Hörbehinderung sind professionelle Gebärdensprachdolmetschende unentgeltlich zur Verfügung zu stellen (Art. 9 Abs. 2 Buchstabe e BRK). Sodann besteht die Pflicht, den Zugang von

¹⁰³ Vgl. auch CRPD, GC 2, Ziff. 1 und 7.

¹⁰⁴ CRPD, Mitteilung 21, Ziff. 8.1-8.8; vgl. auch DIMR (2016b).

¹⁰⁵ Vgl. auch Nussbaumer (2016, S. 109); Cahannes-Kocher & Rieder (2016, S. 96).

Menschen mit Behinderung zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen zu fördern (Artikel 9 Abs. 2 Buchstabe g BRK).

Neben einer hindernisfreien Kommunikation hängt die Zugänglichkeit auch von der Beschaffenheit von Gebäuden und Einrichtungen ab. Die Ausführungen zu den Verpflichtungen zur Beseitigung von baulichen Hindernissen finden sich im Kapitel 5 zur Bau- und Mobilitätsinfrastruktur. Zusätzlich müssen die Vertragsstaaten Massnahmen ergreifen, um menschliche und tierische Hilfe sowie Mittelpersonen, unter anderem zum Führen und Vorlesen zur Verfügung zu stellen mit dem Ziel, den Zugang zu Gebäuden und anderen Einrichtungen, die der Öffentlichkeit offenstehen, zu erleichtern (Art. 9 Abs. 2 Buchstabe e BRK). Hilfsmittel wie zum Beispiel ein Führhund oder Hilfspersonen müssen zugelassen werden.

4.5.2 Situation im Kanton Zürich

Gemäss Artikel 11 Absatz 3 der Kantonsverfassung haben Menschen mit Behinderung einen Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Leistungen. Zudem enthält die Verfassung mit Artikel 12 ein Grundrecht auf Gebärdensprache. Darüber hinaus sieht das kantonale Recht keine weiteren Bestimmungen vor, welche die Standards und die Form der gebotenen Hilfestellung konkretisieren. Dies steht in Gegensatz zum Bund, der etwa im Bereich barrierefreies Internet Regelungen ausgearbeitet hat, die ihn verpflichten, die Internetangebote den internationalen Informatikstandards des World Wide Web Konsortiums (W3C) über den Zugang von Internetseiten anzupassen¹⁰⁶.

Der Kanton Zürich schneidet in der Schweizer Accessibility Studie 2016¹⁰⁷ im Vergleich zum Bund und den anderen Kantonen sowie den Städten Zürich und Winterthur¹⁰⁸ nicht gut ab. Unter anderem stellen nicht zugängliche PDF-Dokumente ein grosses Hindernis dar. Die Steuererklärung des Kantons kann noch nicht barrierefrei¹⁰⁹ ausgefüllt werden. Bei neuen Tools (z.B. zum Einreichen von Baugesuchen) wird die Barrierefreiheit aus Sicht der Befragten häufig vergessen. Informationen in Gebärdensprache sowie in Leichter Sprache fehlen weitgehend. Auch Abstimmungsunterlagen sind für Menschen mit Hörbehinderung bisher nicht barrierefrei zugänglich¹¹⁰. Bestrebungen in Bezug auf Leichte Sprache stehen mit einem ersten Testlauf im Volksschulamt und den Informationsbrochüren des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) erst in den Anfängen¹¹¹.

¹⁰⁶ Hess-Klein, C. (2016).

¹⁰⁷ Hess-Klein, C. (2016, FN 15).

¹⁰⁸ Auf Gemeindeebene zeigt die Accessibility Studie (Stiftung Zugang für alle, 2016) zudem eine Rangliste für die zehn grössten Schweizer Städte: Die Homepage der Stadt Zürich (<http://www.stadt-zürich.ch>) ist auf dem ersten Platz, jene von Winterthur (<http://www.stadt.winterthur.ch>) auf dem vierten. Die Stadt Uster ist in der Studie nicht aufgeführt, da sie nicht zu den 10 grössten Schweizer Städten gehört. Aus Sicht von Befragten ist die Barrierefreiheit der Homepage von Uster allerdings noch nicht gegeben.

¹⁰⁹ In Zusammenhang mit der Zugänglichkeit der Kommunikation sprechen wir im vorliegenden Bericht von «Barrierefreiheit», bei allen Fragen zur baulichen Zugänglichkeit aber von «Hindernisfreiheit».

¹¹⁰ Am 23.9.2017 reichte die Organisation sichtbar GEHÖRLOSE ZÜRICH deshalb eine Petition an den Regierungsrat ZH und den Kantonsrat ein, dass die Abstimmungszeitung, Informationen auf der Homepage und Gesetzestexte in Gebärdensprache zugänglich gemacht werden (sichtbar GEHÖRLOSE ZÜRICH, 2017). Für Menschen mit Sehbehinderung bietet der Kanton Zürich die kantonalen Abstimmungszeitungen bereits als Audiodateien an (vgl. Staatskanzlei des Kantons Zürich, 2018)

¹¹¹ «Das Behörden-Deutsch soll vereinfacht werden» (Tages-Anzeiger, 22.1.2017).

Eine weitere Herausforderung des Kantons besteht bei weiteren Formen der Hilfe und Unterstützung für Menschen mit Behinderung. So ist das Verständnis der Behörden gering, dass gehörlose Menschen Gebärdensprachdolmetschende und schwerhörige Menschen zum Teil Schriftdolmetschende benötigen und hierfür die Finanzierung gewährleistet werden muss. Es wird nicht als Selbstverständlichkeit erachtet, Dolmetschende beizuziehen. Bestrebungen zur Förderung der Gebärdensprache und Umsetzung des Grundrechts auf Gebärdensprache in Artikel 12 der Kantonsverfassung wurden bis anhin nicht weiterverfolgt¹¹².

Im Ergebnis bestehen für Menschen mit Kommunikationsbehinderung im Kontakt mit den Behörden hohe Hürden. Ob und inwieweit die Kommunikation im Kontakt mit den Behörden zugänglich ist, hängt entscheidend von der Sensibilität und Bereitschaft der jeweiligen Personen ab.

Im Bereich der Zugänglichmachung wird aus Sicht der Befragten am einfachsten etwas erreicht, wenn deutlich gemacht werden kann, dass eine Mehrheit der Bevölkerung davon profitieren kann wie z.B. hindernisfreie Einstiege beim öffentlichen Verkehr (vgl. auch die Ausführungen unter 5 Bau- und Mobilitätsinfrastruktur).

4.5.3 Handlungsbedarf

Aus der Sicht der BRK ist positiv zu beurteilen, dass der Kanton mit Artikel 11 Absatz 3 in der Verfassung einen Rechtsanspruch auf Zugang zu öffentlichen Leistungen verankerte. Ebenfalls zu begrüßen ist das Grundrecht auf Gebärdensprache in Artikel 12 der Kantonsverfassung. Beide Bestimmungen haben sich bis anhin jedoch in der Realität noch eindeutig zu wenig niedergeschlagen. Dies verstösst gegen Artikel 9 Absatz 1 der BRK. Es mangelt an einem Konzept, das im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe f BRK geeignete Formen der Hilfe für Menschen mit Behinderung fördert. Zudem fehlen konkrete und verbindliche Standards einer hindernis- bzw. barrierefreien Kommunikation. Damit ist Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a BRK nicht Genüge getan.

Um die Pflichten der BRK umzusetzen, ist zu garantieren, dass Menschen mit Seh- und Hörbehinderung sowie Personen mit kognitiver Behinderung auf Verlangen die im konkreten Fall erforderlichen Hilfestellungen erhalten wie Gebärdendolmetschende, Unterlagen in einer verständlichen Sprache oder mündliche Erklärungen. Ausserdem ist zu gewährleisten, dass die digitalen Angebote des Kantons sowie die von den Stellen eingesetzten Kommunikationstechnologien inklusive Internet für Menschen mit einer Sprach-, Hör- und Sehbehinderung sowie mit motorischer Behinderung zugänglich sind.

Mit Blick auf Artikel 9 Absatz 1 BRK ist sodann sicherzustellen, dass Veranstaltungen im öffentlichen Raum unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit für Menschen mit Behinderung auch tatsächlich hindernisfrei nutzbar sind.

¹¹² Zum Thema Gebärdensprache gab es im Kanton Zürich einige Motionen, z.B. Motion KR-Nr. 200/2010 (Hildebrand & Mauchle, 2010a) zur «Förderung und Gleichstellung der Gebärdensprache» (Gebärdensprache soll in der Frühförderung und während der ganzen Ausbildung von Kindern und Jugendlichen gefördert werden, gleichwertig mit der Lautsprache), die nicht überwiesen wurden. Das Postulat «früher Zugang zur Gebärdensprache» (KR-Nr. 204/2010) von Hildebrand & Mauchle (2010b) wurde ebenfalls nicht überwiesen. Die Begründung hierfür findet sich in einem Protokoll des Regierungsrates Kanton Zürich (2010).

4.6 Wissensvermittlung

Eine wichtige Voraussetzung, damit gleichberechtigte Teilhabe erreicht werden kann, ist ein in der Gesellschaft verankertes Bewusstsein darüber, dass «Behinderung» entscheidend durch umweltbedingte Hindernisse geprägt ist. Insbesondere bei den Angestellten von Behörden und Unternehmen braucht es Informationen über die Rechte und Pflichten von Menschen mit Behinderung sowie Wissen, mit welchen Massnahmen diese umgesetzt werden können.

Im Folgenden wird die Bedeutung der BRK für den Kanton Zürich im Bereich «Sensibilität und Wissen» ausgeführt.

4.6.1 BRK-rechtliche Anforderungen

Die Vertragsstaaten sind zu einer Reihe von Massnahmen der «Bewusstseinsbildung» verpflichtet (Art. 8 Abs. 1 BRK). Sie müssen «sofortige, wirksame und geeignete Massnahmen» ergreifen, «um in der gesamten Gesellschaft, einschliesslich auf der Ebene der Familien» das Bewusstsein für Menschen mit Behinderung zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern (Buchstabe a). Zudem sind in allen Lebensbereichen Klischees, Vorurteile und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderung zu bekämpfen, einschliesslich aufgrund des Geschlechts oder des Alters (Buchstabe b). Ausserdem fordert die BRK Massnahmen zur Förderung des Bewusstseins für die Fähigkeit und den Beitrag von Menschen mit Behinderung (Buchstabe c).

Die Ziele dieser Massnahmen bestehen gemäss Behindertenrechtsausschuss darin, «die Aufgeschlossenheit gegenüber den Rechten von Menschen mit Behinderungen zu erhöhen, eine positive Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen und ein grösseres gesellschaftliches Bewusstsein ihnen gegenüber zu fördern, die Anerkennung der Fertigkeiten, Verdienste und Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen und ihres Beitrags zur Arbeitswelt und zum Arbeitsmarkt zu fördern»¹¹³. Daher verlangt der Ausschuss wirksame Massnahmen und Kampagnen zum Abbau von Vorurteilen gegenüber und Stereotypen über Menschen mit Behinderung¹¹⁴. Dabei müssen die Vertragsstaaten auch Faktoren wie die Vielfalt der Gruppen von Menschen mit Behinderung und den Aspekt der multiplen Diskriminierung mit berücksichtigen¹¹⁵.

Staatsangestellte und Berufsgruppen, welche zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderung beitragen sollen, müssen umfassend über den Bedarf und die Verpflichtungen gegenüber den verschiedenen Gruppen von Menschen mit Behinderung¹¹⁶ sensibilisiert werden¹¹⁷. Insbesondere in Gefährdungslagen und in Situationen, in denen für Menschen ein Risiko einer Menschenrechtsverletzung besteht, gibt es sodann eine Pflicht zur langfristigen Sensibilisierung¹¹⁸. Eine besondere Pflicht zur Sensibilisierung

¹¹³ Vgl. auch CRPD, GC 4, Ziff. 12 lit. d und lit. h.

¹¹⁴ CRPD, GC 6, Ziff. 44 f.

¹¹⁵ CRPD, GC 6, Ziff. 44 f.

¹¹⁶ Mit Bezug zu Frauen und Mädchen mit Behinderung vgl. CRPD, GC 3, Ziff. 26, 47.

¹¹⁷ CRPD, GC 6, Ziff. 44 f.

¹¹⁸ CRPD, Mitteilung 7, Ziff. 9; EGMR, Jasinskis gegen Lettland; EGMR, Saoud gegen Frankreich.

und zum Training besteht auch mit Blick auf Menschen, die eng mit Menschen mit Behinderung arbeiten¹¹⁹ wie zum Beispiel im Bereich des Gesundheitswesens und der Pflege (vgl. auch Gesundheitswesen) und die dafür sorgen müssen, dass die rechtlichen Standards für Menschen mit Behinderung gewährleistet sind¹²⁰. Zentral ist ausserdem, dass die gewichtigen meinungsbildenden Organe wie die Medien und die Schulen (Art. 8 Absatz 2 Buchstaben b-c BRK) sensibilisiert werden¹²¹.

Menschen mit Behinderung sind ebenfalls als Adressatinnen und Adressaten von staatlichen bzw. staatlich geförderten Schulungsprogrammen vorzusehen mit dem Ziel, ihr Bewusstsein für ihre Rechte und wie sie diese einfordern und durchsetzen können, zu schärfen¹²².

4.6.2 Situation im Kanton Zürich

Ausserhalb der Institutionen für Menschen mit Behinderung, die für das Thema Selbstbestimmung sensibilisiert sind und diesbezüglich Qualitätskriterien anwenden, ist die Vorstellung, dass Menschen mit Behinderung ein selbstbestimmtes Leben führen können, vielfach nicht präsent. Viele der interviewten Personen sagen, dass in der Gesellschaft das Bild des «armen Bedürftigen» vorherrsche. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen und kommunalen Verwaltungen seien zu wenig über die Hindernisse im Alltag von Menschen mit Behinderung informiert und hätten auch wenig Kenntnisse über die Behindertengleichstellung. Sie wüssten nicht, welche Massnahmen sie ergreifen müssen, damit Hindernisse abgebaut werden, insbesondere bei einzelnen Behinderungsformen wie Hörbehinderung, Hörsehbehinderung und psychischer Behinderung. So besteht etwa wenig Wissen über die Wichtigkeit von Gebärdensprachdolmetschenden bzw. anderen Hilfestellungen zur Beseitigung von Kommunikationshindernissen.

4.6.3 Handlungsbedarf

Nach dem aktuellen Stand verstösst der Kanton gegen die Pflicht in Artikel 8 Absatz 1 BRK, «sofort» und «wirksam» Massnahmen zum Abbau von Klischees, Vorurteilen und Alltagsdiskriminierungen gegenüber Menschen mit Behinderung zu ergreifen.

Ein grosser Handlungsbedarf besteht aus der Sicht von Artikel 8 Absatz 2 Buchstaben a und d BRK insbesondere darin, Kampagnen zur Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit durchzuführen und auch die Medien in die Verantwortung zu nehmen.

Aus der Perspektive von Artikel 8 Absatz 1 und Absatz 2 Buchstabe b ist es zwingend, die Angestellten des Kantons über ihre Pflichten und mögliche Ansätze zum Abbau von umwelt- und einstellungsbedingten Hindernissen zu sensibilisieren.

Darüber hinaus besteht mit Blick auf Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b und d BRK Bedarf an einer verstärkten Sensibilisierung von Menschen mit Behinderung über ihre Rechte und die Möglichkeiten, diese durchzusetzen.

¹¹⁹ CRPD, GC 1, Ziff. 39; GC 4, Ziff. 36.

¹²⁰ CRPD, GC 2, Ziff. 19; GC 5, Ziff. 28.

¹²¹ CRPD, GC 4, Ziff. 12 lit. d und lit. h.

¹²² CRPD, GC 4, Ziff. 32.

4.7 Berücksichtigung von Teilgruppen

Beeinträchtigungen sind vielfältig und führen zu unterschiedlichsten Formen und Graden der Behinderung, was für eine wirksame Behindertengleichstellungspolitik zu berücksichtigen ist. Erst im Zusammenwirken der Funktionsbeeinträchtigung und der Umwelthindernisse zeigen sich die spezifischen Herausforderungen einer Behinderung, wie auch in den Ausführungen zum Behinderungsbegriff in 3.2 gezeigt wurde.

Aus der Sicht der Funktionsbeeinträchtigung kann grob in Mobilitätsbehinderung, Sehbehinderung, Hör- und Sprechbehinderung, chronische Erkrankung, Lernbehinderung, kognitive Behinderung und psychische Behinderung unterteilt werden. Zudem können Behinderungen auch nach Formen der Beeinträchtigung der gesellschaftlichen Teilhabe beschrieben werden. Dazu zählen, ebenfalls sehr oberflächlich betrachtet, Aspekte umweltbedingter Hindernisse beim Zugang zu Mobilität, sozialen Kontakten, Bildung, Erwerb sowie zu Dienstleistungen.

Die Unterschiede in den Problemlagen einer Behinderung hängen auch mit weiteren gesellschaftlichen Faktoren und sensiblen Persönlichkeitsmerkmalen zusammen wie dem Geschlecht bzw. Sexismus, Lebensalter, der sozioökonomischen Situation, Herkunft sowie Migrationsgeschichte und Rassismus.

Im Folgenden wird ausgeführt, welche Vorgaben die BRK mit Blick auf einzelne Teilgruppen macht und wie diese im Kanton umgesetzt werden.

4.7.1 BRK-rechtliche Anforderungen

Im Urteil *Glor gegen die Schweiz*¹²³ hält der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fest, dass es unzulässig ist, Menschen mit einer leichten Behinderung gegenüber jenen mit einer erheblichen Behinderung ungleich zu behandeln. Auch gemäss BRK haben die Staaten dafür zu sorgen, dass Menschen unterschiedlicher Behinderung gleichermassen von Gleichstellungsmassnahmen profitieren (Art. 5 BRK)¹²⁴. Die BRK fordert, dass die teilweise unterschiedlichen Interessen so gerecht wie möglich in Einklang gebracht werden. Zudem muss unterschiedlichen Gruppen von Menschen mit Behinderung der jeweils nötige spezifische Stellenwert beigemessen werden, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- Vorkehrungen zur Beseitigung von Kommunikationshindernissen (z.B. Art. 19 BRK);
- Vorgaben zur Beseitigung von Mobilitätshindernissen (z.B. Art. 20 BRK);
- Pflicht zur Unterstützung von Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung, damit sie selbstbestimmt und gleichberechtigt teilhaben können¹²⁵ (z.B. Art. 12 BRK) sowie eine Ehe schliessen und eine Familie gründen können (Art. 23 BRK);
- Ferner fordert die BRK mit Blick auf besonders vulnerable Gruppen von Menschen mit Behinderung Schutz vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Art. 16 BRK).

In der Präambel verweist die BRK auf die «schwierigen Bedingungen, denen sich Menschen mit Behinderungen gegenübersehen, die mehrfachen oder verschärften Formen

¹²³ EGMR, *Glor gegen die Schweiz*.

¹²⁴ CRPD, GC 6, Ziff. 18.

¹²⁵ CRPD, GC 1; GC 5, Ziff. 20.

der Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnische, indigenen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt, des Alters oder des sonstigen Status ausgesetzt sind» (Buchstabe p). Je ein eigener Artikel ist Frauen und Mädchen sowie Kindern mit Behinderung gewidmet (Präambel Buchstaben q und r, Art. 3 Buchstaben g und h, Art. 6 und 7 BRK).

Gemäss Artikel 6 Absatz 1 BRK anerkennen die Vertragsstaaten, «dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen mehrfacher Diskriminierung ausgesetzt sind, und ergreifen in dieser Hinsicht Massnahmen, um zu gewährleisten, dass sie alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll und gleichberechtigt geniessen können». Nach Absatz 2 haben die Vertragsstaaten «alle geeigneten Massnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung, der Förderung und der Stärkung der Autonomie der Frauen» zu treffen¹²⁶. Es ist darauf zu achten, dass Gesetze, Politiken und Aktionen geschaffen werden, die alle Hindernisse für Frauen und Mädchen mit Behinderung gezielt adressieren¹²⁷. Frauen und Mädchen sind bei der Entwicklung, Umsetzung und beim Monitoring von allen Programmen einzu beziehen¹²⁸, und in Zusammenarbeit mit deren Interessenorganisationen sind Förderungsmassnahmen zu entwickeln, wo diese nötig sind¹²⁹. Insbesondere braucht es gezielte Massnahmen mit dem Ziel, strukturelle Diskriminierung zu beseitigen¹³⁰. Ferner sind Frauen und Mädchen mit Behinderung vor Gewalt zu schützen¹³¹. Sodann haben die Vertragsstaaten dafür zu sorgen, dass Netzwerke und Organisationen gefördert werden, welche die Interessen von Frauen mit Behinderung vertreten und die Frauen ermächtigen, im Rahmen öffentlicher Stellen auf allen Ebenen Führungsaufgaben zu übernehmen¹³².

Eine ähnliche Regelung richtet den Blick auf Kinder mit Behinderung. Gemäss Artikel 7 Absatz 1 BRK müssen die Vertragsstaaten auch hier «alle erforderlichen Massnahmen» treffen, «um zu gewährleisten, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern alle Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen können». Dabei ist bei allen Massnahmen das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist (Absatz 2). Sodann haben die Vertragsstaaten zu «gewährleisten, dass Kinder mit Behinderungen das Recht, ihre Meinung in allen sie berührenden Angelegenheiten gleichberechtigt mit anderen Kindern frei zu äussern, wobei ihre Meinung angemessen und entsprechend ihrem Alter und ihrer Reife berücksichtigt wird, und behindertengerechte sowie altersgemässe Hilfe zu erhalten, damit sie ihre Rechte verwirklichen können» (Absatz 3).

Auch wenn weiteren Teilgruppen kein eigener Artikel gewidmet ist, müssen die Vertragsstaaten im Lichte des Diskriminierungsverbots (vgl. dazu 3.3 Prinzip der Nichtdiskriminierung) und den einzelnen in der BRK genannten Menschenrechten darum besorgt sein,

¹²⁶ Vgl. auch CRPD, GC 3, Ziff. 7, 13 ff.

¹²⁷ CRPD, GC 3, Ziff. 63 lit. b und c.

¹²⁸ CRPD, GC 3, Ziff. 63 lit. b und c.

¹²⁹ CRPD, GC 3, Ziff. 64 lit. b; vgl. ferner DIMR (2017).

¹³⁰ CRPD, GC 3, Ziff. 20.

¹³¹ Vgl. DIMR (2014a).

¹³² CRPD, GC 3, Ziff. 64 lit. d.

die je spezifische Situation angemessen zu berücksichtigen und die oben genannten Verpflichtungen umzusetzen. So ist beispielsweise der Artikel 18 BRK für Menschen mit Behinderung von Bedeutung, die über kein gesichertes Aufenthaltsrecht verfügen. Dieser verpflichtet die Vertragsstaaten anzuerkennen, dass Menschen mit Behinderung das gleiche Recht auf Freizügigkeit, auf freie Wahl ihres Aufenthaltsorts und auf eine Staatsangehörigkeit haben. Eine Behinderung darf nicht dazu führen, dass einer Person die Staatsangehörigkeit verweigert wird.

4.7.2 Situation im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich fehlt häufig die Sensibilität für verschiedene Behinderungsarten, und es gibt eine Reihe von ungelösten Problemen, wie folgende nicht abschliessende Liste zeigt:

- Aus Sicht der Interviewten gehen bei Themen der Gleichstellung Menschen mit einer psychischen Behinderung, Menschen mit einer kognitiven Behinderung und Menschen mit einer Hörsehbehinderung häufig vergessen.
- Für Menschen mit Hörbehinderung besteht, wie bereits an anderer Stelle erwähnt, das Problem, dass das Recht auf Gebärdensprache vielfach nicht gewährt wird (vgl. 4.5.2 unter Gewährleistung der Zugänglichkeit).
- Menschen mit Hörsehbehinderung brauchen meist Assistenzpersonen, um an verschiedenen Lebensbereichen teilhaben zu können. Die Finanzierung dieser Personen ist allerdings nicht vollumfänglich gesichert (z.B. Eintritt in Kino für Assistenzperson nicht abgedeckt). Als hilfreich wird aber das Angebot der Kommunikationsassistenten des Schweizer Zentralvereins für das Blindenwesen (SZB) erachtet. Diese Dienstleistung ist nicht ausschliesslich auf den Kanton Zürich bezogen.
- Menschen mit psychischer Behinderung sind besonders stigmatisiert. Sie müssen sich in Krisensituationen häufig rechtfertigen und sind vergleichsweise häufig dem Vorwurf des Missbrauchs des Sozialstaats ausgesetzt (z.B. IV-Leistungen ungerechtfertigt zu beziehen).
- Wenig Beachtung findet auch die Heterogenität innerhalb der einzelnen Gruppen, die zu unterschiedlichen Bedürfnissen führt. Zum Beispiel gibt es bei Menschen mit Hörsehbehinderung die Gruppe der seit Geburt Taubblinden/Hörsehbehinderten, aber auch Personen, die erst im Laufe des Lebens blind/sehbehindert oder schwerhörig/gehörlos geworden sind oder erst im Alter von einer Hörsehbehinderung betroffen sind.

Ferner zeigt sich im Kanton Zürich das Problem, dass viele Herausforderungen, die sich für weitere Teilgruppen ergeben, stark vernachlässigt werden:

- Verlässliche Daten zur Situation von Frauen und Mädchen mit Behinderung sind nicht bekannt. Es gibt zwar mit *avanti donne*¹³³ eine spezialisierte Organisation, doch eine institutionalisierte Zusammenarbeit von *avanti donne* mit dem Gleichstellungsbüro des

¹³³ *avanti donne* wird von Gönnerinnen und Gönnern, dem Bundesamt für Sozialversicherungen sowie Beiträgen des EBGB (projektbezogen) finanziert (*avanti donne*, 2017, S. 17).

Kantons ist aktuell nicht vorgesehen. Bei bestimmten Thematiken zur Geschlechtergleichstellung wird mit der Fachstelle Gleichstellung der Stadt Zürich sehr gut zusammengearbeitet. Übergreifend fehlt es laut Befragten im Kanton an einer Gesamtperspektive sowie an der Kompetenz Querschnitt-Themen anzugehen. Dabei zeigen sich unter anderem folgende Schwierigkeiten, die allerdings nicht spezifisch für den Kanton ausgewiesen werden: Frauen mit Behinderung sind beim Lohn schlechter gestellt als Männer mit Behinderung und Frauen ohne Behinderung; dadurch besteht eine schlechtere Absicherung im Alter; die Elternschaft ist häufig ein tabuisiertes Thema; die IV-Gesetzgebung ist auf ein männliches Erwerbsmodell ausgerichtet. Auf kantonaler Ebene wird erwähnt, dass das Zürcher Frauenhaus nicht hindernisfrei zugänglich sei.

- Auch mit Blick auf andere Geschlechtsgruppen wie z.B. Transpersonen und Personen mit Geschlechtsvarianten oder Teilgruppen wie z.B. Asylsuchende und Menschen ohne Schweizer Staatsangehörigkeit gibt es keine Informationen zu den spezifischen Auswirkungen der Behinderung auf ihren Lebensalltag.
- Bestimmte Gruppen, bei denen eine Kombination von weiteren Merkmalen vorkommt, werden durch bestehende Angebote nicht oder nur am Rande angesprochen. Dazu gehören z.B. Menschen mit Behinderung und Migrationshintergrund, Eltern mit Behinderung etc.

Am einfachsten wird aus Sicht der Befragten für einzelne Teilgruppen etwas erreicht, wenn deutlich gemacht werden kann, dass eine Mehrheit der Bevölkerung davon profitieren kann (z.B. hindernisfreie Einstiege beim öffentlichen Verkehr).

4.7.3 Handlungsbedarf

Gestützt auf die Artikel 4-7 und 3 Buchstaben q und h sowie Buchstaben q und r der Präambel der BRK ist der Kanton verpflichtet, verstärkt multiple und spezifische Formen der Diskriminierung in den Fokus zu rücken und diese sichtbar zu machen. Der Handlungsbedarf besteht vor allem darin, die besonderen Schwierigkeiten der einzelnen Teilgruppen bei der gesellschaftlichen Teilhabe besser zu verstehen, damit der Kanton im Sinne von Artikel 4 BRK geeignete Massnahmen entwickeln kann, um die in der BRK verankerten Rechte zu gewährleisten. Für eine solche Bestandsaufnahme braucht es einen Dialog mit Betroffenen und Organisationen, die sich für die Rechte von Frauen und Kindern, Transpersonen, Menschen mit Geschlechtsvarianten, Asylsuchenden sowie Ausländerinnen und Ausländern einsetzen.

Handlungsbedarf gibt es ausserdem mit Blick auf Menschen mit psychischer Behinderung, mit kognitiver und Hörsehbehinderung sowie mit Schwerstbehinderung. Auch hier ist es nötig, mit den Menschen mit Behinderung und ihren Interessenvertreterinnen und -vertretern die ungelösten Probleme in den Bereichen Zugänglichkeit und Selbstbestimmung systematisch anzugehen.

5 Bau- und Mobilitätsinfrastruktur

Der Bereich «Bau und Mobilitätsinfrastruktur» erfasst Bauten und Anlagen sowie die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs wie Fahrzeuge und Haltestellen¹³⁴. Von der Bauinfrastruktur erfasst sind künstlich geschaffene, auf Dauer oder temporär angelegte Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und den Raum erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen.

Da im Bereich Bau und Mobilitätsinfrastruktur sowohl der Bund als auch die Kantone Zuständigkeiten haben, braucht es an dieser Stelle eine Klärung der kantonalen Kompetenzen:

- Kanton und Gemeinden sind für staatliche und öffentliche Bauten wie Verwaltungsgebäude, Schulen, Spitäler, Energieanlagen, Kulturstätten und Wohngebäude zuständig.
- Ebenfalls in kantonaler bzw. kommunaler Kompetenz ist die Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau¹³⁵.
- Ferner sorgen Kanton und Gemeinden für ein sicheres, wirtschaftliches und umweltgerechtes Verkehrsnetz¹³⁶. Der Kanton hat die Hoheit über die Staatsstrassen¹³⁷ und fördert den öffentlichen Personenverkehr im ganzen Kantonsgebiet¹³⁸. Er ist insbesondere für die Planung und Finanzierung zuständig.
- Ausserdem ist der Kanton bei Sesselbahnen mit weniger als neun Plätzen pro Transporteinheit¹³⁹ und bei Personentransporten auf der Strasse mit Fahrzeugen, die weniger als neun Passagiere aufnehmen können¹⁴⁰, umfassend zuständig.

5.1 BRK-rechtliche Anforderungen

Das Recht auf autonome und gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben enthält einen Grundsatz, welcher eine spezifisch baurechtliche Bedeutung hat (Art. 9 Abs. 2 Buchstabe a BRK). Er verlangt, dass die Vertragsstaaten Massnahmen ergreifen, die den «gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt» gewährleisten. Insbesondere «Gebäude, Strassen [...] sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschliesslich Schulen, Wohnhäuser, medizinische Einrichtungen und Arbeitsstätten»¹⁴¹ müssen zugänglich sein.

Gestützt auf Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a BRK besteht ein Anspruch auf Anpassungsmassnahmen an öffentlich zugänglichen Gebäuden und Einrichtungen, die mit verhältnismässigem Aufwand verwirklicht werden können¹⁴². Der Anspruch gelangt bei Neu- und

¹³⁴ Zur Mobilitätsinfrastruktur gehören auch der Flughafen und die SBB. Diese liegen teilweise ausserhalb der Zuständigkeit des Kantons Zürich.

¹³⁵ Art. 110 KV ZH.

¹³⁶ Art. 104 Abs. 1 KV ZH.

¹³⁷ Art. 104 Abs. 2 KV ZH.

¹³⁸ Art. 104 Abs. 3 KV ZH.

¹³⁹ Art. 3 lit. b Ziff. 3 BehiG.

¹⁴⁰ Art. 2 lit. a STUG.

¹⁴¹ Vgl. Kreutz et al. (2012, Rz. 1 ff.); Welti (205, Art. 9 Rz. 1); Schefer & Hess-Klein (2016, S. 259); vgl. auch die Übersicht zu den Verpflichtungen bei Glockengiesser (2013, S. 156-158).

¹⁴² Kälin et al. (2008, S. 15 ff.); Schefer & Hess-Klein (2016, S. 259).

Umbauten sowie bei bestehenden Bauten zur Anwendung¹⁴³. Dies gilt unabhängig davon, ob das Gebäude in öffentlichem oder privatem Eigentum ist, sondern es wird darauf abgestellt, wer das Gebäude gebraucht¹⁴⁴. Ein Baubewilligungsverfahren wird gemäss BRK nicht vorausgesetzt¹⁴⁵. Entscheidend ist einzig, ob der für Menschen mit Behinderung zu erwartende Nutzen höher gewertet wird als die möglicherweise entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen¹⁴⁶. Dabei obliegt es dem Staat darzulegen, ob eine Anpassung eine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellt¹⁴⁷. Falls nötig sind im Baurecht Ausnahmeregelungen zu schaffen, welche die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung angemessen berücksichtigen (Art. 19 Abs. 1 Buchstabe a in Verbindung mit Art. 5 BRK; vgl. zudem die Ausführungen zum Prinzip der Nichtdiskriminierung im Teilkapitel 3.3)¹⁴⁸.

Über den justiziablen Anspruch auf Anpassungsmassnahmen hinaus besteht eine Verpflichtung, geeignete Massnahmen zum Abbau von Hindernissen beim Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, sowie zu anderen Einrichtungen zu ergreifen, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden¹⁴⁹. Dies bedeutet, dass Barrieren systematisch identifiziert und abgebaut werden müssen¹⁵⁰, entsprechende Mindeststandards sind zu erlassen und deren Umsetzung ist zu überwachen¹⁵¹.

Damit Menschen mit Behinderung die Möglichkeit haben, ihren Wohnort frei zu wählen und zu entscheiden, wie und mit wem sie leben möchten, ist ausreichend hindernisfreier Wohnraum zu schaffen (Art. 19 in Verbindung mit Art. 28 BRK)¹⁵². Die Vertragsstaaten sind auch hier aufgefordert, systematisch vorzugehen, d.h. gestützt auf einer Analyse der Situation Hindernisse abzubauen und Wohnraum zu schaffen¹⁵³. Die Vorgabe gilt auch für Wohnbauten im privaten Eigentum¹⁵⁴. Wenn Anreizsysteme, Ansätze der Selbstverpflichtung oder vergleichbare Massnahmen in der Realität nicht dazu führen, dass Zugänglichkeit hergestellt wird, dann müssen die Vertragsstaaten auch gegenüber Privaten regulierend eingreifen¹⁵⁵ (vgl. zudem die grundsätzlichen Ausführungen zu den Schutzpflichten unter 3.4 Rechte und Verpflichtungen).

Neben baulichen Anpassungen an Gebäuden und Einrichtungen besteht die Pflicht, öffentliche Verkehrsmittel sowie die dazugehörige Infrastruktur wie Bauten und Einrichtungen im öffentlichen Transport – inklusive Kommunikationstechnologie und -systeme –

¹⁴³ Vgl. auch Schefer & Hess-Klein (2016, S. 259).

¹⁴⁴ GA, UN Dok. E/1995/22, Ziff. 11; DIMR (2012a, S. 3).

¹⁴⁵ Schefer & Hess-Klein (2016, S. 259).

¹⁴⁶ Zu diesen Interessen zählen etwa der wirtschaftliche Aufwand, Interessen des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes, Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit sowie anderen, die Anpassungsmassnahmen entgegenstehen (vgl. Art. 11 BehiG).

¹⁴⁷ CRPD, Mitteilung 1, Ziff. 8.4.

¹⁴⁸ CRPD, Mitteilung 3, Ziff. 8.3-8.8. Im konkreten Fall ging es darum, dass eine Gemeinde aufgrund der BRK dazu verpflichtet ist, trotz Bauverbotszone eine Baubewilligung für einen Hydrotherapie-Indoor-Pool zu erteilen. Ausschlaggebend war, dass die Beschwerdeführerin auf die Baubewilligung angewiesen war, weil sie das Haus nicht mehr verlassen und auch nicht in ein Spital oder eine andere Einrichtung zur Rehabilitation transportiert werden konnte (vgl. ausführlich dazu Glockengiesser, 2013, S. 158 ff.).

¹⁴⁹ CRPD, GC 2, Ziff. 16 und 17(a) BRK; vgl. zudem DIMR (2012a, S. 3).

¹⁵⁰ CRPD, UN Dok. CRPD/C/11/3, Ziff. 21, 25 und 39; UN Dok. CRPD/C/HUN/CO/1, Ziff. 24; GC 2, Ziff. 19, 29.

¹⁵¹ CRPD, UN Dok. CRPD/C/ESP/CO/1, Ziff. 40; GC 2, Ziff. 19, 29.

¹⁵² CRPD, UN Dok. CRPD/C/ESP/CO/1, Ziff. 40.

¹⁵³ DIMR (2014b, S. 4ff.).

¹⁵⁴ CESCR, UN Dok. E/1995/22, Ziff. 11; DIMR (2012a, S. 3f.).

¹⁵⁵ DIMR (2012a, S. 4).

benachteiligungsfrei zu gestalten¹⁵⁶. Hindernisse sind zu evaluieren, Standards festzusetzen und deren Umsetzung zu kontrollieren¹⁵⁷, damit der volle Zugang zu öffentlichen Transportmitteln gewährleistet ist¹⁵⁸. Massstab für die Tragweite der Verpflichtung ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 19 Buchstabe a in Verbindung mit Art. 5 BRK; vgl. zudem die Ausführungen zum Prinzip der Nichtdiskriminierung unter 3.3).

Solange der hindernisfreie Zugang zum öffentlichen Verkehr nicht gesichert ist, besteht ein Anspruch auf angemessene Ersatzmassnahmen, etwa durch persönliche Hilfestellungen durch das Fahrpersonal oder indem Fahrdienste zu gleichen Konditionen zur Verfügung gestellt werden. Diese ersetzen jedoch nicht die Pflicht zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderung die vollen und gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen haben, um in der Gemeinschaft leben zu können.

5.2 Situation im Kanton Zürich

Bei der Bau- und Mobilitätsinfrastruktur hat sich im Kanton Zürich im Vergleich zu anderen Bereichen viel getan. Massnahmen zur Schaffung einer hindernisfreien Infrastruktur werden in der Öffentlichkeit weitgehend unterstützt, da ein Nutzen für alle gesehen wird. Es sind gute gesetzliche Grundlagen vorhanden, die verlangen, dass öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen, Wohn- und Geschäftsräume hindernisfrei gebaut werden müssen, nach den Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes und dessen Ausführungsvorschriften sowie den Bestimmungen des kantonalen Rechts¹⁵⁹. Dazu gehören auch die detaillierten Ausführungen der Norm des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverband SIA 500 «Hindernisfreie Bauten»¹⁶⁰, der Schweizer Norm SN 640 075 «Hindernisfreier Verkehrsraum»¹⁶¹ und der Richtlinie für Behinderten- und Altersgerechte Wohnbauten¹⁶².

Die Umsetzung des behindertengerechten Bauens wird von verschiedenen Kommissionen und Arbeitsgruppen unterstützt, in welchen auch Menschen mit Behinderung vertreten sind. Für Projekt- und Individualberatung zu hindernisfreiem Bauen gibt es ferner die Bauberatung der BKZ¹⁶³, die teilweise vom Kanton angefragt wird und darauf hinweist, wenn nicht hindernisfrei gebaut wird. Für Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden organisiert die BKZ zudem Veranstaltungen zum hindernisfreien Bauen. In der Stadt Zürich berät das Umwelt- und Gesundheitsdepartement, in Winterthur das Baupolizeiamt. Hinzu kommen spezifische Stellen zu «Bauberatung Orientierung und Mobilität» des Schweizerischen Blindenbundes, des Schweizerischen Blinden- und Sehbehindertenverbandes und der Zürcher Sehhilfe, die im Raum Zürich Beratung zu blinden- und sehbe-

¹⁵⁶ CRPD, GC 2, Ziff. 6, 13, 17 Buchstabe a, 29, 37; CRC, GC 17, Ziff. 39;

¹⁵⁷ CRPD, GC 2, Ziff. 29.

¹⁵⁸ CRPD, GC 2, Ziff. 37.

¹⁵⁹ § 34 BBV I.

¹⁶⁰ Hindernisfreie Architektur (2009).

¹⁶¹ Schweizer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute VSS (2014).

¹⁶² Manser, Bertels & Stamm (2009).

¹⁶³ Wie bereits erwähnt, wird die Bauberatung der BKZ hauptsächlich über Beiträge des Bundesamtes für Sozialversicherungen sowie Erträge aus erbrachten Leistungen finanziert (Behindertenkonferenz Kanton Zürich BKZ, 2017, S. 19). Der Kanton und die Stadt Zürich leisten hierfür keine Beiträge.

hindertengerechtem Bauen anbieten, insbesondere, wenn es um Fragen der Orientierung, Mobilität und Sicherheit von Personen mit Sehbehinderung im Verkehrsraum und Gebäuden geht¹⁶⁴.

Generell werden Bauberatungsangebote jedoch nur teilweise genutzt. Der Kenntnisstand und Wille der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger wie der Bauherren, Architektinnen u.a. sind ungenügend. Zwar wird unterdessen oft auf die Rollstuhlgängigkeit geschaut, Massnahmen für Menschen mit Seh- und Hörbehinderung sowie anderer Behinderung wie etwa Autismus werden vor allem im Hochbau allerdings kaum beachtet.

Für die Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben im Rahmen von Bauprojekten sind die Baubehörden zuständig. Hier zeigen sich teilweise grosse Mängel bei der Durchsetzung. Ein Problem ist, dass aufgrund beschränkter Ressourcen viele Baugesuche von den Baubehörden und der Bauberatungsstelle nicht oder nicht in der nötigen Tiefe geprüft werden. Ein weiteres Problem besteht aus Sicht der Befragten darin, dass aufgrund des Wechsels von wichtigen Entscheidungsträgern und Entscheidungsträgerinnen bei den Bauämtern oft viel wichtiges Wissen verloren geht. Dies führt dazu, dass vielfach erst nach dem Bau erkannt wird, dass die gesetzlichen Anforderungen nicht überall erfüllt sind, wie das prominente Beispiel des Umbaus des Toni-Areals zeigt¹⁶⁵. Im Gegensatz zu anderen gesetzlichen Vorgaben im Verwaltungsrecht, wie z.B. feuerpolizeiliche und der Denkmalpolizei, werden Anliegen des behindertengerechten Bauens noch zu wenig systematisch und effektiv beachtet.

Im Folgenden wird die Situation im öffentlichen Verkehr, im öffentlichen Raum, bei öffentlichen Gebäuden, Wohngebäuden und Gebäuden mit Arbeitsplätzen dargestellt.

Öffentlicher Verkehr

Im Bereich des «Öffentlichen Verkehrs» ist der Kanton für die Planung und Finanzierung zuständig. Das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr sieht vor, das Kantonsgebiet durch einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehr zu erschliessen¹⁶⁶. Demnach haben die Transportunternehmen unter der Aufsicht des Verkehrsbundes¹⁶⁷ sicherzustellen, dass bei der Regelung von Liniennetzen, Verknüpfungen, Haltepunkten, Besetzung der Stationen, Betriebszeiten, Intervallen, Verkehrsmitteln, Platzangebot und Begleitung der Züge die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung berücksichtigt werden¹⁶⁸. Inhaltlich sind die Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes und der dazugehörigen Verordnungen zu beachten¹⁶⁹. Für Bus- und Strassenbahnhaltestellen gilt zudem die Norm SN 640 075 «Hindernisfreier Verkehrsraum».

Verschiedene Leitfäden, Richtlinien und Strategiepapiere konkretisieren und steuern die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben. Dazu zählen die Empfehlung für Gemeinden für

¹⁶⁴ Hindernisfreie Architektur – Die Schweizer Fachstelle (o. D.).

¹⁶⁵ Die diversen Hindernisse für Menschen im Rollstuhl, mit Sehbehinderung und mit Hörbehinderung wurden erst im Nachhinein erkannt und schrittweise abgebaut (vgl. Zürcher Hochschule der Künste, 2018).

¹⁶⁶ § 1 PVG.

¹⁶⁷ § 11 PVG.

¹⁶⁸ § 21 Abs. 3 PVG.

¹⁶⁹ Vgl. Egger et al. (2015, S. 255-257).

behindertengerechte Buseinstiege und -ausstiege¹⁷⁰, die Richtlinie hindernisfreie Bushaltestellen¹⁷¹, das Behindertenkonzept MobilPlus¹⁷² und das Strategiepapier Behindertengerechter öffentlicher Verkehr im Kanton Zürich¹⁷³. In den Normen des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements der Stadt Zürich (TED), den sogenannten TED Normen, findet sich zudem eine Regelung zum behindertengerechten Tram-Einstieg. Die Normen sind für Ingenieurbüros, Architekturbüros und Bauunternehmungen, welche Bauvorhaben auf öffentlichem Grund der Stadt Zürich planen und realisieren, verbindlich.

Aus Sicht der Befragten sind die gesetzlichen Vorgaben genügend, und es wurde beim öffentlichen Verkehr viel erreicht. Als Beispiele werden niederflurige Trams, S-Bahnen und Busse genannt, sowie Tram- und Stadtbahnhaltestellen mit Niederflureinstieg, Ticketautomaten mit Spezialfunktionen für Menschen mit Sehbehinderung und Fahrgastinformationen zur Frage, wo Haltestellen umgebaut wurden und wo nicht. Laut Informationen einer Fachperson der VBZ sind gut 63% der Tramhaltestellen hindernisfrei¹⁷⁴.

Die restlichen Bauten und Anlagen sowie Fahrzeuge für den öffentlichen Verkehr müssen gemäss Behindertengleichstellungsgesetz bis spätestens Ende 2023 behindertengerecht sein. Handlungsbedarf gibt es aus Sicht der Befragten insbesondere bei den vielen Bushaltestellen, die nicht alle zugänglich sind; gemäss Auskunft eines Interviewpartners sind ca. 60% nicht zugänglich. Die Zuständigkeiten – je nach Strassenart liegen diese beim Kanton oder den Gemeinden – verkomplizieren die Anpassungen. In den einzelnen Gemeinden erfolgt die Umsetzung unterschiedlich gut.

Ein weiteres Defizit besteht darin, dass das Zwei-Sinne-Prinzip noch nicht flächendeckend umgesetzt ist. Visuelle Anzeigen im Öffentlichen Verkehr wurden nach Auskunft der Befragten zwar stark verbessert, bei Störungen im Verkehr fehlen sie aber meist, d.h. es wird zum Beispiel nur angezeigt «Durchsage beachten», ohne die konkrete Information zu nennen.

Als ein Problem wird zudem genannt, dass Rollstuhlfahrende, die in Gruppen unterwegs sind, aus Platzmangel häufig nicht gemeinsam im Bus bzw. Tram fahren können. Die geplanten Kürzungen der Leistungen bei ProMobil wären für Personen, die den öffentlichen Verkehr nicht nutzen können, eine grosse Einschränkung gewesen. Nach Demonstrationen von Menschen mit Behinderung und ihrer Organisationen und auf Antrag der Finanzkommission wurde die beantragte Sparmassnahme vom Kantonsrat um 1 Million Franken reduziert¹⁷⁵.

Trotz Umsetzungswillen kann nicht jeder Umbau von Haltestellen so durchgeführt werden, dass Hindernisfreiheit vollumfänglich erfüllt ist. Ein Beispiel ist der Trameinstieg beim «Central» in der Stadt Zürich. Dieser ist nicht durchgehend ebenerdig und daher sind Rampen notwendig, damit Rollstuhlfahrerinnen und -fahrer in der Lage sind, ins Tram

¹⁷⁰ Amt für Verkehr & ZVV (2018).

¹⁷¹ Tiefbauamt Kanton Zürich (2017).

¹⁷² ZVV (2002).

¹⁷³ ZVV (2014).

¹⁷⁴ ZVV (2018). Auf der Homepage des ZVV besteht die Möglichkeit, die Hindernisfreiheit von Verbindungen des öffentlichen Verkehrs, SBB-Bahnhöfen, Tram- und Bushaltestellen online abzurufen. Die Angaben zu den Bushaltestellen sind gemäss Homepage der ZVV jedoch nicht «ganz vollständig».

¹⁷⁵ Hotz & Bernet (2016).

einzusteigen. Das Problem besteht laut einer Fachperson darin, dass die Gleise auf dem knappen Raum des Centrals nicht ausreichend begradigt werden können.

Strassen sowie Bauten und Anlagen mit Fussverkehr

Bei der Projektierung von Strassen sind gemäss kantonalem Recht die Bedürfnisse der «Behinderten und Gebrechlichen» angemessen zu berücksichtigen¹⁷⁶. Hier gilt die Norm des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute VSS 640-075 «Fussgängerverkehr Hindernisfreier Verkehrsraum»¹⁷⁷. Die Anforderungen gelten auch für Zugänge¹⁷⁸, d.h. Verbindungen von Grundstücken und darauf bestehenden oder vorgesehenen Bauten und Anlagen mit dem hinreichend ausgebauten Strassennetz der Groberschliessung¹⁷⁹. Die Umsetzung wird derzeit von der Firma Basler & Hofmann aufgrund eines Auftrags des Regierungsrats überprüft¹⁸⁰. Das Projekt läuft bis 2018.

Die Norm 640-075 gilt darüber hinaus für alle Anlagen, auf denen Fussverkehr zugelassen ist. Dazu gehören auch öffentlich zugängliche Park- und Freizeitanlagen, die ebenfalls hindernisfrei zugänglich und benutzbar gestaltet werden müssen. Zu Fahrbahnquerungen, Wanderwegen und Baustellen gibt es Berichte wie z.B. den Bericht «behindertengerechtes Bauen im öffentlichen Strassenraum»¹⁸¹ des Amtes für Verkehr aus dem Jahr 2010 oder den Bericht «Pilotplanung hindernisfreie Wanderwege»¹⁸² aus dem Jahr 2012. Das Amt für Verkehr versucht, die Gemeinden durch Veranstaltungen zum Thema behindertengerechtes Bauen im Strassenverkehr zu sensibilisieren.

Öffentliche Gebäude und Anlagen

Bauten und Anlagen, die einem beliebigen Personenkreis offenstehen, sind bei Neu- und Umbauten im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes so zu gestalten, dass sie auch für Menschen mit Behinderung zugänglich und benutzbar sind¹⁸³. Erfasst sind auch Zugangswege und die Zugänge zu den Gebäuden¹⁸⁴. Darüber hinaus sichert die Kantonsverfassung, dass wer öffentliche Aufgaben erfüllt, unabhängig von einem Bewilligungspflichtigen Umbau oder Sanierungsvorhaben die öffentlich genutzten Bauten und Anlagen für Menschen mit Behinderung zugänglich und benutzbar ausgestalten muss¹⁸⁵. Von der Pflicht ausgenommen sind Massnahmen, deren Kosten 5% des Gebäudeversicherungswertes des vor dem Umbau bewerteten Gebäudes übersteigen¹⁸⁶.

¹⁷⁶ § 14 StrG; § 22 a VSiv.

¹⁷⁷ Hindernisfreie Architektur – Die Schweizer Fachstelle (2014).

¹⁷⁸ § 2 Abs. 1 Zugangsnormalien.

¹⁷⁹ Nicht unter die Zugänge fallen die von der Grundstücksgrenze zur Haustüre führenden Eingänge (§ 1 Zugangsnormalien).

¹⁸⁰ Siehe Protokoll Regierungsrat vom 25. Mai 2016 (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016a).

¹⁸¹ Amt für Verkehr (2010).

¹⁸² Amt für Verkehr (2012).

¹⁸³ § 239 a Abs. 1 BPG.

¹⁸⁴ Allerdings müssen nicht sämtliche Zugänge hindernisfrei sein. Es genügt, wenn der Haupteingang die Anforderungen erfüllt. Dabei ist der Zugang nur dann benachteiligungsfrei, wenn er qualitativ vergleichbar ist, d.h. der Warenlift eines Hintereingangs etwa entspricht diesen Anforderungen nicht. Ferner müssen jene Zugänge für Menschen mit Behinderung offenstehen, die von ihnen typischerweise benutzt werden wie z.B. der Zugang über eine Parkgarage für Menschen, die aufgrund einer Mobilitätsbehinderung häufig auf ein Auto angewiesen sind.

¹⁸⁵ § 239 d Abs. 1 BPG.

¹⁸⁶ § 239 d Abs. 3 BPG.

Bei öffentlichen Gebäuden im Kanton Zürich gibt es aus Sicht von Interviewten insbesondere in Zusammenhang mit historischen Bauten Probleme, aber auch einige neue Bauwerke wurden nicht hindernisfrei gebaut. Häufig finden bei Umbauten auch Diskussionen darüber statt, ob Massnahmen zur hindernisfreien Ausgestaltung verhältnismässig sind.

Wohngebäude

Bei neuen Wohngebäuden mit mehr als acht Wohneinheiten müssen alle Einheiten für Menschen mit Behinderung zugänglich und anpassbar sein¹⁸⁷. Bei Neubauten von Wohngebäuden mit fünf bis acht Wohneinheiten müssen die Einheiten wenigstens eines Geschosses für Menschen mit Behinderung zugänglich sein. Der Zugang zu den übrigen Wohneinheiten¹⁸⁸ und das Innere der einzelnen Wohneinheiten müssen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung anpassbar sein¹⁸⁹.

Zu gewährleisten ist der Zugang zu einem Wohngebäude und zu den einzelnen Stockwerken. Als verbindliche Vorgabe zur Erschliessung des Gebäudes gilt die Richtlinie «Wohnungsbau hindernisfrei – anpassbar» der Schweizer Fachstelle für Hindernisfreie Architektur¹⁹⁰. Beim Anbau von Liften an Gebäuden sind die Bestimmungen über die Geschosshöhe, die Gebäude- und Firsthöhen sowie Abstandsvergrößerungen nicht anwendbar, wenn der Anbau der behindertengerechten Erschliessung des Gebäudes dient¹⁹¹.

Nicht zu gewährleisten ist die Benutzbarkeit an sich. Jedoch muss dafür gesorgt werden, dass die Räumlichkeiten des Gebäudes und der Wohnung den Vorgaben der genannten Richtlinie «Wohnungsbau hindernisfrei – anpassbar» entsprechen.

Neben Neubauten besteht auch bei Erneuerungen bzw. Umbauten von Wohnbauten eine Anpassungspflicht im Rahmen der Verhältnismässigkeit. Gemäss Behindertengleichstellungsgesetz besteht diese Pflicht im Umfang von 20 Prozent der Erneuerungskosten bzw. wenn der Aufwand für die Anpassung 5 Prozent des Gebäudeversicherungswertes nicht übersteigt¹⁹².

Zusätzlich zu diesen baurechtlichen Bestimmungen enthält das Wohnraumförderungsgesetz vereinzelte Vorgaben zur Berücksichtigung von Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung. Demnach dürfen Wohnungen mit drei und mehr Zimmern nur an Familien vermietet werden, wobei die Familie mindestens einen Elternteil und ein minderjähriges oder in Ausbildung stehendes Kind oder ein Kind mit Behinderung umfassen muss¹⁹³. Ist das Familienerfordernis nicht eingehalten, liegt keine Zweckentfremdung vor bei der Belegung durch Menschen mit Behinderung¹⁹⁴, d.h. eine im Rahmen des Wohnraumförderungsgesetzes geförderte Wohnung mit drei und mehr Zimmern darf an eine Person mit

¹⁸⁷ § 239 a Abs. 2 BPG. Nicht abschliessend geklärt ist, nach welchen Kriterien die Anzahl Wohneinheiten bei Bauten mit mehreren Hauseingängen oder Überbauungen mit mehreren Gebäuden desselben Eigentümers bestimmt sind. Ebenso unklar ist der Umgang mit aneinanderggebauten Gebäuden im Eigentum unterschiedlicher Personen.

¹⁸⁸ § 239 b Abs. 1 BPG.

¹⁸⁹ § 239 b Abs. 2 BPG.

¹⁹⁰ § 34 Abs. 2, Anhang 2.52 BBV I. Früher hiess die Schweizer Fachstelle für Hindernisfreie Architektur «Schweizer Fachstelle für behindertengerechtes Bauen».

¹⁹¹ § 19 a Besondere Bauverordnung II.

¹⁹² Art. 11 und 12 Abs. 1 BehiG in Verbindung mit Art. § 239 a Abs. 1 BPG

¹⁹³ § 13 Abs. 3 WBFV.

¹⁹⁴ § 15 Abs. 3 lit. a WBFV.

Behinderung vermietet werden. Menschen mit Behinderung im Sinne der Verordnung sind allerdings nur Personen, die Leistungen der Invalidenversicherung nach Bundesrecht beziehen¹⁹⁵.

Zahlen und Einschätzungen zum tatsächlichen Zugang, der Anpassbarkeit und zur Benutzbarkeit liegen auf kantonaler Ebene nicht vor¹⁹⁶. Die Angaben der Interviewten zeigen jedoch, dass es im Kanton zu wenige Wohnungen gibt, die hindernisfrei zugänglich und für die Betroffenen finanziell tragbar sind.

Gebäude mit Arbeitsplätzen

Bei Gebäuden mit mehr als 50 Arbeitsplätzen oder mit mehr als 1'000 Quadratmetern enthält das kantonale Recht eine Pflicht, Neu- und Umbauten behindertengerecht zu gestalten¹⁹⁷. Gewährleistet ist sowohl der Zugang als auch hier die nachträgliche Anpassbarkeit, d.h. Neubauten sind so zu konstruieren, dass sich die Arbeitsplätze an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung anpassen lassen¹⁹⁸. Nicht ausdrücklich geregelt ist die Vorgehensweise zur Bestimmung der Anzahl der Arbeitsplätze, da diese zum Zeitpunkt der Baubewilligung in der Regel noch nicht bekannt ist. Die Baubewilligungsbehörden haben dies im Einzelfall zu würdigen. Entscheidend ist die Ausgestaltung des Gebäudes und nicht die Anzahl Beschäftigter. Die Schweizer Fachstelle für Hindernisfreie Architektur empfiehlt eine Fläche von 20m² (inkl. Erschliessungsfläche) als Richtgrösse pro Arbeitsplatz.

Auch hier liegen wie im Bereich der Wohnungen keine Zahlen und Einschätzungen zum tatsächlichen Zugang, der Anpassbarkeit und zur Benutzbarkeit vor.

5.3 Handlungsbedarf

Die sich aus der BRK ergebenden gesetzgeberischen Verpflichtungen werden vom Kanton erfüllt. Aus der Sicht von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a BRK ungenügend ist die Umsetzung. Noch immer sind viele Bushaltestellen, Strassen, öffentlichen Plätze und Gebäude nicht hindernisfrei zugänglich und benutzbar, und zwischen den Gemeinden gibt es teilweise grosse Unterschiede. Grosser Handlungsbedarf besteht zudem bei der fehlenden systematischen Erhebung der Umsetzung der Hindernisfreiheit bei öffentlich zugänglichen Gebäuden und Anlagen sowie Wohngebäuden.

Die mangelhafte Umsetzung des kantonalen Baurechts durch die Baubehörden im Rahmen von Baugesuchen verletzt die in Artikel 4 Buchstabe d BRK verankerte Pflicht der Durchsetzung. Mit Blick auf Artikel 4 Buchstaben d und e BRK ebenfalls problematisch

¹⁹⁵ § 3 WBFV.

¹⁹⁶ Statistische Daten auf gesamtschweizerischer Ebene zeigen für das Jahr 2012, dass die Zugänglichkeit von Wohnungen in Gebäuden mit weniger als 10 Wohnungen von 71.8% der Befragten als schwierig oder sehr schwierig beurteilt wird. Bei Gebäuden mit 10 oder mehr Wohnungen waren es weniger Befragte (53%), welche die Zugänglichkeit als schwierig oder sehr schwierig beurteilten (Bundesamt für Statistik, 2012).

¹⁹⁷ § 239 a Abs. 3 BPG. Ausführlich dazu Egger et al. (2015, S. 253-255).

¹⁹⁸ § 239 a Abs. 3 BPG.

ist die noch ungenügende Sensibilisierung von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger wie Bauherren sowie Architektinnen und Architekten (vgl. hierzu auch das Teilkapitel 4.6 Wissensvermittlung).

6 Selbstbestimmte Lebensführung

«Selbstbestimmtes Leben» bedeutet, dass Menschen mit Behinderung mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie Menschen ohne Behinderung über ihr Leben bestimmen und Entscheidungen treffen¹⁹⁹. Selbstbestimmung ist grundlegend für ein unabhängiges Leben, sollte aber nicht nur als die Fähigkeit, tägliche Aktivitäten selbst durchzuführen, missverstanden werden. Selbstbestimmt sein bedeutet nicht notwendigerweise, alleine zu leben, sondern darüber bestimmen zu können, welche Aktivitäten wo und mit wem ausgeübt werden.

Die Studie konzentriert sich auf die drei Teilbereiche «autonomes Wohnen», «persönliche Mobilität» und «Flexibilisierung und Individualisierung von Unterstützungsangeboten». Darüber hinaus werden in den Kapiteln Bildung, Arbeit und Beschäftigung, Kultur, Freizeit, Sport sowie Gesundheitswesen vereinzelt Aspekte zur Selbstbestimmung erwähnt. Weitere wichtige Themen wie zum Beispiel der Kindes- und Erwachsenenschutz, Sexualität sowie Familie und Beziehung mussten aus Ressourcengründen ausgelassen werden.

6.1 BRK-rechtliche Anforderungen

Das Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19 BRK)²⁰⁰ verpflichtet die Vertragsstaaten sicherzustellen²⁰¹, dass Menschen mit Behinderung ebenso wie Menschen ohne Behinderung ihren Aufenthaltsort frei wählen und entscheiden können, wo und mit wem sie leben möchten²⁰². Insbesondere dürfen Menschen mit Behinderung nicht verpflichtet werden, in besonderen Wohnformen zu leben. Die Wahlfreiheit bezieht sich ausserdem auf sämtliche Handlungen des Alltags und betrifft alle Bereiche des Lebens²⁰³. Es sind alle nötigen Massnahmen zu ergreifen, die dazu beitragen, dass die umwelt- und subjektbedingten Faktoren, welche die Selbstbestimmung und Einbeziehung in die Gemeinschaft beeinträchtigen, beseitigt werden²⁰⁴.

Gestützt auf die Praxis des UNO-Behindertenrechtsausschusses zu den Artikeln 19 und 5 BRK sind Inklusionsprogramme zu entwickeln, welche Hindernisse beim Zugang zu Wohnen, Arbeiten und Dienstleistungen abbauen²⁰⁵. Es müssen gemeindenah Unterstüt-

¹⁹⁹ Vgl. auch Bericht des Bundesrates zur Behindertenpolitik (Der Bundesrat, 2018, S. 32).

²⁰⁰ CRPD, GC Ziff. 16(b) und (c).

²⁰¹ Vgl. ausführlich Report of the Working Group, Annex I; Report of the Ad Hoc Committee on its sixth session, Annex II, Report by the Chairman; vgl. zudem die Analyse der travaux préparatoires in Kálin et al. (2008, S. 73-77).

²⁰² CRPD; GC 5, Ziff. 22.

²⁰³ CRPD, GC 5, Ziff. 6, 7ff., 65-69 (Recht auf Nichtdiskriminierung), 70-72 (Recht auf Bildung), 73 (Recht auf Arbeit), 74 (öffentliches Leben, Kultur); DIMR (2013b, S. 5). Dazu gehören neben Mobilität, Kommunikation, tägliche Routinen und Gewohnheiten etwa auch Beschäftigung und persönliche Beziehung, sowie Kleidung, Ernährung, Hygiene, Gesundheitsvorsorge, religiöse Aktivitäten, kulturelle Aktivitäten sowie sexuelle und reproduktive Rechte.

²⁰⁴ CRPD, GC 5, Ziff. 16; Mitteilung 8, Ziff. 8.4-8.7.

²⁰⁵ CRPD, GC 5, Ziff. 32.

zungsdienste zu Hause und in Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden, einschliesslich der persönlichen Assistenz²⁰⁶. Wird eine Person mit Behinderung mangels genügend flexibler und individualisierter Dienstleistungen faktisch zu einer bestimmten Wohnform gezwungen, verletzt der Staat seine Pflicht zur Inklusion²⁰⁷. Mittel- und langfristig betrachtet erfordert dies von den Staaten Massnahmen zur systematischen De-Institutionalisierung. Kurzfristig ist dafür zu sorgen, dass der Zugang für Menschen mit Behinderung zu der von ihnen gewünschten Wohnform durch die im individuellen Fall erforderlichen und effektiven fachlichen, organisatorischen und finanziellen Massnahmen erleichtert wird.

Für eine Person, die in einer Institution für Menschen mit Behinderung lebt, sind die Mittel zur Verfügung zu stellen, welche es der Person ermöglichen, ihren Alltag selbst zu gestalten und darüber zu bestimmen, welche Unterstützungsleistungen sie benötigt²⁰⁸. Zudem müssen neben den Kosten, die bei Unterbringung in einer Institution anfallen, auch die Kosten für individuelle Pflege durch Drittpersonen oder im Kreis der Familie gedeckt werden²⁰⁹ (vgl. auch die BRK-rechtlichen Ausführungen im Kapitel 10. Gesundheitswesen).

Wo nötig hat der Staat mittels Finanzierung persönlicher Assistenz sicherzustellen, dass sich Menschen mit Behinderung Unterstützungsdienste beschaffen können²¹⁰, die es ihnen ermöglichen, in vergleichbarem Masse wie Menschen ohne Behinderung über ihr Leben zu bestimmen²¹¹. Auch da, wo die Verantwortung für die Anstellung oder Beauftragung der Assistenzperson ausgelagert wird, so etwa bei Menschen mit kognitiver Behinderung²¹², bleibt die Person mit Behinderung immer im Mittelpunkt der Entscheidungen über die Hilfe.

Menschen mit eingeschränkter Urteilsfähigkeit haben ein Recht darauf, dass nicht stellvertretend für sie entschieden wird, sondern sie darin unterstützt werden, ihre Entscheide autonom zu treffen und diese umzusetzen²¹³. Diese sogenannte «Unterstützte Entscheidungsfindung» bedingt, dass der Alltag der Menschen nicht überreguliert wird, sondern Raum für situationsbedingte und individuelle Entscheide geschaffen wird²¹⁴; Paket-Lösungen und Standardangebote sind BRK-widrig²¹⁵. Zudem hat die Person ein Recht, Unterstützung jederzeit zu verweigern oder sie abzuändern bzw. abändern zu lassen²¹⁶.

Personen, die in einer Institution für Menschen mit Behinderung leben, haben ein Recht darauf, dass unter Einbezug des gesamten Umfelds²¹⁷ Unterstützungsdienstleistungen

²⁰⁶ CRPD, GC 5, Ziff. 16.

²⁰⁷ CRPD, GC 5, Ziff. 21.

²⁰⁸ CRPD, GC 5, Ziff. 16 (d), 47 ff.; GC 1, Ziff. 17-19.

²⁰⁹ Kälin et al. (2008, S. 71).

²¹⁰ Vgl. CRPD, GC 5, Ziff. 16.

²¹¹ CRPD; GC 5, Ziff. 22.

²¹² CRPD, GC 5, Ziff. 20.

²¹³ CRPD, GC 5, Ziff. 29; Mitteilung 4, Ziff. 9 f.

²¹⁴ CRPD, GC 5, Ziff. 29.

²¹⁵ CRPD, GC 5, Ziff. 17.

²¹⁶ CRPD, GC 5, Ziff. 29(g).

²¹⁷ CRPD, GC 3, Ziff. 44.

auf ihre individuelle Situation ausgerichtet werden²¹⁸, um die Selbstbestimmung zu unterstützen²¹⁹. Junge Menschen mit Behinderung dürfen nicht gezwungen werden, in Einrichtungen für ältere Menschen mit Behinderung zu leben und umgekehrt²²⁰.

Schliesslich verlangt die BRK, dass für Menschen mit Behinderung in ausreichender Zahl hindernisfreier Wohnraum mit Zugang zu wohnnahen Dienstleistungen zur Verfügung steht (Art. 19 Buchstabe a; Art. 9 Abs. 1 Buchstabe a; Art. 20 BRK)²²¹. Die detaillierten Ausführungen zu den Verpflichtungen finden sich unter Teilkapitel 5.1 BRK-rechtliche Anforderungen im Kapitel zur Bau- und Mobilitätsinfrastruktur.

6.2 Situation im Kanton Zürich

Wie einleitend erwähnt, wurde der Fokus der Studie bei der Erfassung der Situation im Kanton Zürich im Bereich «Selbstbestimmtes Leben» aufgrund der beschränkten finanziellen Ressourcen auf drei Aspekte gelegt: die «Flexibilisierung und Individualisierung von subjektfinanzierten Unterstützungsangeboten», «selbstbestimmtes Wohnen» und «persönliche Mobilität».

Das Bundesrecht gewährt eine Reihe von finanziellen Unterstützungen. Dazu zählen die Hilflosenentschädigung, Leistungen der Krankenversicherung an Spitexorganisationen, Ergänzungsleistungen an die Pflege zuhause sowie der Assistenzbeitrag. Diese Leistungen sind vielfach nicht am tatsächlichen Bedarf der Menschen ausgerichtet. Insbesondere bei Personen mit einer schweren körperlichen Behinderung und einer kognitiven Behinderung hat dies zur Folge, dass sie in ihrer Wohn-, Arbeits- und Freizeitgestaltung im Vergleich zu Menschen ohne oder mit weniger schwerwiegender Behinderung stark beeinträchtigt sind.

Das Defizit im Bundesrecht findet auch im kantonalen Recht keinen Ausgleich, da es sich in erster Linie auf Institutionen für Menschen mit Behinderung und die Sicherung des Existenzminimums ausrichtet. Dies führt dazu, dass einige Personen mit einer komplexen Behinderung, die selbstständig leben, aus finanziellen Gründen einen Umzug in ein Heim in Erwägung ziehen oder bereits in ein Heim gezogen sind. Und für jene Menschen mit schwerer Behinderung, die seit Längerem in Institutionen leben, besteht keine ernsthafte Option, sich schrittweise auf ein Leben ausserhalb einer Institution für Menschen mit Behinderung vorzubereiten.

Das Problem wurde im Kantonsrat erkannt, der am 25. Juni 2018 eine Motion überwies²²². In dieser wird der Regierungsrat dazu aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass Personen mit einer «sozialversicherungsrechtlich anerkannten Beeinträchtigung» künftig auf der Basis einer individuellen Bemessung des Bedarfs finanziell unterstützt werden, unabhängig davon, ob sie in einer Institution oder ausserhalb einer Institution für Menschen mit Behinderung leben oder arbeiten.

²¹⁸ CRPD, GC 5, Ziff. 28; vgl. auch frauen- und Mädchenspezifische Anliegen in GC 3, Ziff. 55; zu kinderspezifischen Anliegen vgl. Blum-Schneider & Gächter (2015).

²¹⁹ CRPD, GC 5, Ziff. 16(b) und 30 f.; GC 1, Ziff. 52.

²²⁰ CRPD, GC 5, Ziff. 22.

²²¹ CRPD, GC 5, Ziff. 34; vgl. auch DIMR (2016c).

²²² Frey-Eigenmann, Frei & Schaaf (2017).

Selbstbestimmtes Wohnen ausserhalb von Institutionen

Laut den befragten Personen vergrössern sich die Wahlmöglichkeiten in Bezug auf das Wohnen ausserhalb einer Institution²²³. Allerdings sind trotz Projekten zu vielfältigeren und selbstbestimmteren Wohnformen sowie den gesetzlichen Vorgaben die Möglichkeiten für Menschen mit Behinderung, eine eigene Wohnung zu finden, eingeschränkt. Aus Sicht der Befragten ist es für Betroffene häufig schwierig, eine Wohnung zu finden, die hindernisfrei und finanziell (mit IV und Ergänzungsleistungen) tragbar ist. Die Finanzierung von Wohnplätzen richtet sich aufgrund des IFEG einseitig auf Institutionen aus. Das im IFEG verankerte Ziel, ein bedarfsgerechtes Angebot an Einrichtungen mit Wohn- und Arbeitsplätzen für erwachsene «invalide» Menschen aus dem Kanton Zürich zur Verfügung zu stellen, reicht nicht aus, das Problem zu beseitigen²²⁴. Es gibt zu wenige Angebote zu begleitetem und betreutem Wohnen, da die Finanzierung hierfür nicht gegeben ist. Die Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderung in Bezug auf das Thema Wohnen wird damit stark eingeschränkt.

Das Problem wurde auf politischer Ebene erkannt. Im 2016 wurde im Zürcher Kantonsrat ein Postulat²²⁵ eingereicht, in welchem die Trennung zwischen individuellem ambulanten Wohnen gemäss dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) und kollektivem stationärem Wohnen gemäss IEG kritisiert wird. Sie erschwere eine breitere Nutzung von begleitetem Wohnen. Ausserdem bestünden Finanzierungslücken bei Personen, deren Unterstützungsbedarf den von der IVG festgelegten Rahmen übersteigt. Ebenfalls im Jahr 2016 wurde das Postulat «Betreutes Wohnen statt verfrühter Heimeintritt» eingereicht²²⁶, in welchem es um das Problem von verfrühten und unnötigen «Heimeintritten» aufgrund von Lücken bei der Finanzierung betreuter Wohnformen geht.

Gestützt auf die beiden Postulate erarbeitet der Regierungsrat derzeit einen Bericht²²⁷. Dabei geht es generell um die Frage, ob und wie Wohn- und Betreuungslösungen gefördert werden können, die den stationären Wohnangeboten vorgelagert sind. Mögliche Nutzende von solchen Angeboten sind insbesondere erwachsene Menschen mit Behinderung und Menschen mit altersbedingtem Betreuungsbedarf.

Selbstbestimmung in Institutionen für Menschen mit Behinderung

Die Institutionen für Menschen mit Behinderung sind in der Auseinandersetzung mit der Bedeutung der BRK unterschiedlich weit. Während sich einzelne Institutionen (z.B. die Stiftung Wagerenhof in Uster) schon länger und ausführlich mit dem Thema befassen,

²²³ In den Medien werden Wohnprojekte vorgestellt, welche von Personen mit Behinderung genutzt werden und ein möglichst selbstbestimmtes Wohnen ermöglichen, z.B. im Artikel «Leben wie die anderen; auf dem Hunziker-Areal in Zürich wohnen über 1300 Menschen – 40 sind behindert» (NZZ, 16.12.2015). Der Tages-Anzeiger titelt am 12.5.2016 «In den eigenen vier Wänden zu leben, wird für Behinderte normal». Beschrieben wird das Probewohnen in Winterthur der Pro Infirmis Zürich. Des Weiteren werden «Wohnschulen» erwähnt (Tages-Anzeiger, 12.5.2016) und bestehende Projekte kritisiert, z.B. «Kritik an beliebter Wohnsiedlung» (14.10.2016, Tages-Anzeiger) über die autofreie Überbauung Kronenwiese, die für Bewohnende mit Behinderung keine Parkplätze zur Verfügung stellt.

²²⁴ § 1 IEG. Gemäss Zweck sollen diese Einrichtungen die Integration fördern, indem sie für die Unterbringung, Beschäftigung und Betreuung sorgen. Allerdings ist die durch das IFEG verpflichtende Finanzierung von Wohnplätzen auf Institutionen ausgerichtet. In der Praxis führt das IFEG zu einer einseitigen Finanzierung von institutionellen Leistungen, so dass die Finanzierung von alternativen Wohnformen zusätzliche gesetzliche Regelungen und Anstrengungen erfordert.

²²⁵ Frei, Schaaf & Widler (2016). Das Postulat wurde am 29.8.2016 an den Regierungsrat überwiesen.

²²⁶ Rigoni & Camenisch (2016). Das Postulat wurde am 31.1.2017 an den Regierungsrat überwiesen.

²²⁷ Im Auftrag des Kantonalen Sozialamtes wurde in diesem Zusammenhang von der Hochschule Luzern (Gebhard Ludwig & Knecht, 2017) ein Bericht zum begleitetem Wohnen erstellt. Die Studie wurde allerdings noch nicht veröffentlicht.

sind andere Institutionen noch in den Anfängen. Laut der befragten Vertreterin und dem befragten Vertreter von Institutionen sowie Hinweisen aus der Echogruppe werden von den Institutionen erste grobe Analysen vorgenommen, inwieweit sie die BRK erfüllen.

Für INSOS Zürich ist die Umsetzung der BRK ein wichtiges strategisches Ziel. Der Verband verabschiedete im November 2017 ein Positionspapier²²⁸, in welchem die BRK als «grosse Chance zur positiven Entwicklung der Branche mit Ausstrahlung auf die ganze Gesellschaft»²²⁹ betrachtet wird. Hervorgehoben wird die institutionalisierte Mitwirkung von Menschen mit Behinderung, und die BRK wird als Querschnittsaufgabe definiert, welche eine Flexibilisierung und Öffnung von Institutionen vorantreibe. Zudem stellt INSOS Zürich seinen Mitgliedern mit der Broschüre «UNO-BRK konkret!»²³⁰ ein Instrument zur Umsetzung der UNO-BRK zur Verfügung.

Für beitragsberechtigte Institutionen für Menschen mit Behinderung sind die SODK Ost+ Qualitätsrichtlinien verbindlich. Die Richtlinien legen unter anderem den Umgang mit zentralen UNO-BRK-Themen wie Selbstbestimmung, Teilhabe und Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch fest. Das Kantonale Sozialamt führt zur Überprüfung der Richtlinien regelmässig Fachaudits durch. Bei Abweichungen zu den definierten Kriterien wird die Institution aufgefordert, diese Themen zu bearbeiten. Die richtlinienkonforme Umsetzung wird erneut geprüft.

Zusammengefasst kann gefolgert werden, dass auf der Ebene der Institutionen für Menschen mit Behinderung zumindest eine theoretische Auseinandersetzung mit der BRK stattfindet und in einzelnen Institutionen wichtige Aspekte der BRK auch bereits gelebt werden. Eine Übersicht über die Umsetzung der BRK in den Institutionen für Menschen mit Behinderung fehlt allerdings.

Mobilität

Im Bereich des Transports von Menschen mit Behinderung bestehen im Kanton grosse Einschränkungen. Bestimmte Dienste zur persönlichen Mobilität (z.B. Bahnhofhilfe) haben Öffnungszeiten, welche eine selbstbestimmte Lebensführung erschweren (etwa nur bis 20.30 Uhr abends). Hinzu kommt, dass Fahrten bei ProMobil von der Anzahl her beschränkt sind.

Einen gesetzlichen Anspruch auf individuelle und kostengünstige Transportdienstleistungen besteht einzig für Personen, die in «bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen» leben²³¹. Die IG Fahrdienste, welche von der BKZ koordiniert wird, befasst sich mit Fahrten im Gesundheitswesen, welche finanziell nicht abgedeckt sind. Dazu gehören unter anderem Dialysefahrten, die aktuell teilweise über die Dialysestationen finanziert werden, andere Finanzierungsquellen konnten bisher allerdings nicht erschlossen werden.

Positiv zu erwähnen ist, dass in der Stadt Zürich ein angemessener Anteil von behindertengerechten Abstellplätzen für Fahrzeuge vorzusehen ist²³². Sodann müssen gemäss

²²⁸ INSOS Zürich (2017a).

²²⁹ INSOS Zürich (2017a, S. 1).

²³⁰ INSOS Zürich (2017b).

²³¹ § 1 Abs. 2, 22 a-c IEG, §§ 16 a-g IEV.

²³² Art. 6^{bis} Parkplatzverordnung.

Norm SIA 500 «Hindernisfreie Bauten» alle Gemeinden bei Parkieranlagen einen reservierten, rollstuhlgerechten Parkplatz erstellen und diesen entsprechend markieren²³³. Bei Parkanlagen mit mehr als 50 Parkplätzen nimmt die Anzahl entsprechend zu.

6.3 Handlungsbedarf

Dass viele Menschen mit schwerer Behinderung aufgrund des im Kanton Zürich geltenden Rechts faktisch dazu gezwungen sind, in Institutionen für Menschen mit Behinderung zu leben, verstösst gegen das Prinzip der Nichtdiskriminierung und gegen das Recht auf unabhängige Lebensführung. Aus der Sicht von Artikel 5 in Verbindung mit Artikel 19 Buchstabe a BRK besteht der Handlungsbedarf darin, mittels gesetzlicher und finanzieller Mittel sicherzustellen, dass Menschen unabhängig von Art und Schweregrad der Behinderung die Möglichkeit haben, in selbstständigen, unterstützten bzw. begleiteten Wohnformen zu leben. Zudem muss sichergestellt werden, dass Menschen mit Behinderung bei der Suche nach geeignetem Wohnraum beraten und unterstützt werden, sowie ihnen bei Bedarf Beiträge an den monatlichen Mietzins für eine hindernisfreie Wohnung gewährt werden.

Aus der Sicht von Artikel 19 Buchstabe b BRK besteht ein weiterer Handlungsbedarf im Bereich der Flexibilisierung und Individualisierung von Unterstützungsdiensten für Menschen mit Behinderung, die ausserhalb von Institutionen leben oder erwägen, aus Institutionen auszutreten. Viele Menschen mit mittlerer und schwerer Behinderung sind in ihrer Gestaltung des Alltags im Vergleich zu Menschen ohne oder mit leichter Behinderung stark eingeschränkt. Bei Menschen mit Behinderung, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, müssen der behinderungsspezifische Mehrbedarf und die Auswirkungen auf mitbetroffene Angehörige berücksichtigt werden. Bei urteilsunfähigen Personen ist zu garantieren, dass sie in geeigneter Form in die Entscheidungsfindung einbezogen werden und nach vorangegangener Aufklärung die Vertretung nach dem mutmasslichen Willen und dem Interesse der Person handelt.

Ferner besteht mit Blick auf die Verpflichtung aus Artikel 19 Buchstabe c BRK Handlungsbedarf darin, die in den Institutionen für Menschen mit Behinderung begonnene Auseinandersetzung mit der BRK zu unterstützen und enger zu überwachen, damit eine schnelle Umsetzung erreicht wird. Das Ziel ist es, die Angebote zu individualisieren und flexibilisieren.

Sodann verstossen die Benachteiligungen bei den ergänzenden individuellen Transportdiensten durch die Beschränkung der subventionierten Fahrten gegen das Diskriminierungsverbot in Artikel 5 BRK und sind entsprechend zu beseitigen.

Schliesslich ist aus der Sicht von Artikel 19 BRK zu begrüssen, dass der Kanton Zürich in Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen und dem Bund im Rahmen des Nationalen Dialogs Sozialpolitik Schweiz das «Mehrjahresprogramm ‚Selbstbestimmtes Leben‘»²³⁴ beschlossen hat. Dieses verweist auf weitere Herausforderungen, die künftig auch im Kanton Zürich verstärkt beachtet werden müssen. Dazu zählen etwa die Öffnung von

²³³ Ziff. 7.10 und Anhang A.2.2.

²³⁴ Der Bundesrat (2018).

allgemeinen Dienstleistungen und Einrichtungen, die Flexibilisierung und Individualisierung von spezifischen Unterstützungsangeboten sowie die Gewährleistung der Mitbestimmung von Menschen mit Behinderung bei Entscheidungen von Behörden, welche sie betreffen.

7 Bildung

Der Bereich «Bildung» umfasst die staatlich geregelte Bildung, die in der obligatorischen Schule stattfindet oder zu einem Abschluss der Sekundarstufe II, der höheren Berufsbildung sowie zu einem akademischen Grad führt. Ebenfalls dazu zählen Abschlüsse, die Voraussetzung für eine staatlich reglementierte berufliche Tätigkeit bilden.

Neben dieser formalen Bildung beinhaltet der Bereich «Bildung» die nichtformale Bildung. Darunter fällt die strukturierte Bildung, namentlich in organisierten Kursen, mit Lernprogrammen und einer definierten Lehr-Lern-Beziehung. Bestandteil ist sodann die sogenannte informelle Bildung, worunter das Erwerben und Vermitteln von Kompetenzen ausserhalb strukturierter Bildung verstanden wird²³⁵ wie etwa durch das Studium von Fachliteratur, Lernen in der Familie oder bei ehrenamtlichen Tätigkeiten.

Gemäss Bundesverfassung haben Bund und Kantone gemeinsam für den Bildungsraum Schweiz zu sorgen. Folgende Bereiche fallen in die Zuständigkeit der Kantone²³⁶:

- Für die Volksschulstufe sind die Kantone umfassend zuständig²³⁷. Gemäss Bildungsgesetz des Kantons Zürich besteht die Volksschule aus der Grundstufe, der Primarstufe und der Sekundarstufe I. Sie umfasst in der Regel insgesamt 11 Jahre obligatorischen Unterricht.
- Die Sekundarstufe II besteht aus der beruflichen Grundbildung und der Ausbildung in den Mittelschulen nach der obligatorischen Schulpflicht. Im Bereich der Berufsbildung ist der Bund verantwortlich, die materiellen Vorschriften zu erlassen und ein breites und durchlässiges Angebot gesamtschweizerisch zu fördern²³⁸, und die Kantone sind für den Vollzug und die Förderung innerhalb des Kantons zuständig²³⁹. Bei den Mittelschulen sind die Kantone umfassend kompetent.
- Die Tertiärstufe besteht aus der Ausbildung an der Universität, den Fachhochschulen und den Höheren Fachschulen. Der Kanton kann eigene Hochschulen führen und verfügt dabei über die volle Gesetzgebungs- und Finanzierungszuständigkeit²⁴⁰. Zugleich sorgen Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung²⁴¹.
- Die Weiterbildung liegt in der parallelen Kompetenz von Bund und Kanton²⁴².

²³⁵ Zu den einzelnen Bildungskategorien vgl. Art. 3 WeBiG.

²³⁶ Art. 61a-64a BV.

²³⁷ Art. 62 BV; Art. 116 KV ZH.

²³⁸ Art. 63 BV.

²³⁹ Art. 119 KV ZH.

²⁴⁰ Art. 63a Abs. 1 und 2 BV; Art. 118 KV ZH.

²⁴¹ Art. 63a Abs. 3 BV; Art. 118 KV ZH.

²⁴² Art. 64a BV; Art. 119 Abs. 2 KV ZH.

7.1 BRK-rechtliche Anforderungen

Gestützt auf Artikel 24 der BRK haben die Staaten die Pflicht, ein Bildungssystem aufzubauen, welches für Menschen mit Behinderung umfassende Chancengleichheit realisiert²⁴³. Das Ziel ist ein Angebot zu schaffen, welches Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit Behinderung gleichwertig mit Menschen ohne Behinderung²⁴⁴ darin unterstützt, ihre Fähigkeiten zu entfalten, damit eine möglichst selbstbestimmte Teilhabe an der Gesellschaft möglich ist²⁴⁵. Hierzu ist auf allen Bildungsstufen, inklusive frühkindlicher Erziehung²⁴⁶, ein Angebot zur Verfügung zu stellen²⁴⁷, welches für Menschen mit Behinderung ohne Diskriminierung zugänglich ist²⁴⁸ und von der Vorstellung des lebenslangen Lernens geprägt ist. Dabei verlangt die BRK, dass die Staaten die Koordination zwischen sämtlichen Ministerien, Behörden und Einrichtungen sowie Organisationen von Menschen mit Behinderung und anderen nichtstaatlichen Partnern sicherstellen²⁴⁹.

Auf der Ebene der frühkindlichen Erziehung muss ein Betreuungssystem zur Verfügung stehen, das Kinder mit Behinderung die erforderliche Unterstützung bietet²⁵⁰. Kinder und Jugendliche mit einer Seh-, Hör- oder kognitiven Behinderung und ihre Angehörigen haben ein Recht darauf, möglichst früh alternative Formen, Mittel und Formate der Kommunikation zu erlernen²⁵¹. Zudem hat jedes Kind mit Behinderung ein Recht darauf, wohnortnah einer Grundschule zugewiesen zu werden, welche die Integration mit individuellen Lernzielen unterstützt²⁵². Wichtig ist allerdings, dass gestützt auf die BRK die Eltern von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung nicht gezwungen werden können, dass diese eine Regelschule besuchen, zumindest solange das Angebot den behinderungsbedingten Bedürfnissen des Kindes nicht genügt und eine dem Wohl des Kindes entsprechende private oder staatliche Alternative besteht²⁵³. Damit Kinder- und Jugendliche nicht aufgrund mangelnder Strukturen separiert beschult werden müssen, fordert der Behindertenrechtsausschuss anhand von dreizehn Schlüsselementen²⁵⁴ von den Staaten einen Rahmen, der mit klaren Zeitvorgaben sicherstellt, dass Schulen die notwendige Unterstützung bereitstellen, so dass alle Kinder gemeinsam lernen können²⁵⁵.

Vertragsstaaten, die neben dem «regulären» Schulsystem ein separiertes Sonder- oder Förderschulsystem aufrechterhalten, stellen sich zur BRK in Widerspruch²⁵⁶. Gemäss

²⁴³ Copur & Pärli (2013, S. 3).

²⁴⁴ Copur & Pärli (2013, S. 3).

²⁴⁵ Ausführlich dazu Degener (2012, S. 405 ff.); Missling & Ückert (2014).

²⁴⁶ CRPD, GC 4, Ziff. 67; Copur & Pärli (2013, S. 3).

²⁴⁷ Vgl. CRPD, GC 5, Ziff. 21.

²⁴⁸ Vgl. CRPD, GC 5, Ziff. 22-26; Jahresbericht des Sonderberichterstatters für das Recht auf Bildung, 1.2001, E/CN.4/2001/51 11, Ziff. 4 f.; Sozialausschuss, GC 13, Ziff. 10; vgl. auch Kälin et al. (2008, S. 85 f.).

²⁴⁹ CRPD, GC 4, Ziff. 67.

²⁵⁰ CRPD, GC 4, Ziff. 67.

²⁵¹ Art. 24 Abs. 3 BRK.

²⁵² Art. 24 Abs. 2 Buchstabe e BRK; vgl. zudem Missling & Ückert (2014, S. 28 ff.).

²⁵³ Wenn diese mit den Interessen des Kindes und dem Wunsch der Erziehungsberechtigten nicht vereinbar ist (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe, Annex I, Art. 17, Anm. 58). Vgl. sodann Missling & Ückert (2014, S. 30 f.) und CRPD, GC 4, Ziff. 16 f. Unter anderem ist die spezifische Situation von Mädchen und Frauen mit Behinderung sowie anderer Gruppen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung zu berücksichtigen, die multipler Diskriminierung ausgesetzt sind (vgl. CRPD, GC 4, Ziff. 46).

²⁵⁴ CRPD, GC 5, Ziff. 63.

²⁵⁵ UNICEF (2007, S. 1).

²⁵⁶ CRPD, GC 5, Ziff. 40.

BRK haben sie mittels eines Gesamtkonzepts für den Aufbau eines inklusiven Schulsystems²⁵⁷ und die schrittweise Auflösung von Sonderstrukturen zu sorgen²⁵⁸. Gesetze, Konzepte sowie die Ausgestaltung von Inhalt, Lehrmethoden, Ansätzen, Strukturen und Strategien sind anzupassen²⁵⁹. Die Umsetzung muss durch einen Schulentwicklungsplan unterstützt werden, der in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderung erstellt wird sowie konkrete Verfahrensschritte und einen Zeitplan beinhaltet²⁶⁰. Hierfür müssen den zuständigen Behörden und Schulen die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung gestellt werden²⁶¹.

Die Verpflichtung zur Inklusion ist ein langfristiger transformativer Prozess, der das gesamte Bildungssystem erfassen muss²⁶². Daher ist auch im Anschluss an die Grundschule sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderung einen benachteiligungsfreien Zugang zu Angeboten der nachobligatorischen Bildung haben²⁶³. Das Recht auf angemessene Vorkehrungen ist gesetzlich zu garantieren (vgl. 3.3 Prinzip der Nichtdiskriminierung)²⁶⁴. Zudem müssen systematisch Reformen ergriffen werden, die einen tiefgreifenden Wandel der Bildungssysteme nach sich ziehen. Curriculum und Lehrmethoden müssen zugänglich sein und wo nötig sind Unterstützungsdienste anzubieten. Lehrmittel müssen in zugänglichen Formaten und Sprachen, inklusive Brailleschrift, alternativer Schrift und Gebärdensprache zur Verfügung gestellt werden²⁶⁵, ebenso wie Gebäude hindernisfrei sein müssen (vgl. auch das Kapitel 5. zur Bau- und Mobilitätsinfrastruktur).

Die Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer sollte Kenntnisse über die Verwendung geeigneter und alternativer Modi, Kommunikationsmittel und -formate (z.B. Braille, Grossdruck, zugängliches Multimedia, easyread, Einfache Sprache, Gebärdensprache, Bildungstechniken und Materialien zur Unterstützung von Menschen mit Behinderung) beinhalten²⁶⁶. Darüber hinaus benötigen die Lehrpersonen praktische Anleitung und Unterstützung bei der Bereitstellung von individuellem Unterricht und verschiedene Lehrmethoden, um auf die Lernstile und einzigartigen Fähigkeiten jeder Person zu reagieren²⁶⁷. Entwicklungen und Innovationen sowie Technologien, die dazu bestimmt sind, das Lernen zugänglicher zu gestalten, sind zu fördern und einzuführen.

7.2 Situation im Kanton Zürich

Das Bildungswesen im Kanton Zürich ist im Bildungsgesetz und den einschlägigen Spezialgesetzen geregelt. Es gliedert sich in die Volksschulstufe, die Sekundarstufe II und die Tertiärstufe²⁶⁸. Das für alle Stufen geltende Bildungsgesetz selbst enthält keine Regelungen zur Förderung der Inklusion, Gleichstellung und der Rechte von Schülerinnen

²⁵⁷ CRPD, GC 4, Ziff. 8-12, 20-25.

²⁵⁸ CRPD, GC 4, Ziff. 16f., 66; vgl. ausführlich in DIMR (2012e, S. 3).

²⁵⁹ CRPD, GC 5, Ziff. 64; zur Schulentwicklungsplanung ausführlich Missling & Ückert (2014, S. 25 f.).

²⁶⁰ CRPD, GC 5, Ziff. 64; zur Schulentwicklungsplanung ausführlich Missling & Ückert (2014, S. 25 f.).

²⁶¹ CRPD, GC 5, Ziff. 73.

²⁶² CRPD, GC 4, Ziff. 16 f.

²⁶³ Art. 24 Abs. 5; Art. 27 Abs. 1 Buchstabe d BRK; vgl. ausführlich dazu DIMR (2012e).

²⁶⁴ Art. 24 Abs. 5 BRK.

²⁶⁵ Art. 24 Abs. 3 BRK.

²⁶⁶ Art. 24 Abs. 5 BRK.

²⁶⁷ Vgl. die detaillierten Elemente in CRPD, GC 4, Ziff. 71.

²⁶⁸ § 8 BiG.

und Schülern mit Behinderung. Jedoch verpflichtet es das Zürcher Bildungswesen dazu, dem Menschen auf allen Stufen eine Bildung nach Massgabe seiner Anlagen, Eignungen und Interessen zu vermitteln²⁶⁹. Zudem muss die Durchlässigkeit zwischen und in den Bildungsstufen gefördert werden, und die Schülerinnen und Schüler sind grundsätzlich gemeinsam zu unterrichten²⁷⁰.

Neben dem Bildungsgesetz gibt es eine Reihe von Erlassen, welche die einzelnen Stufen wie die Früherziehung und -förderung und die Volksschule oder Ausbildungsbereiche wie die Berufsschul-, Mittelschul- oder Fachhochschulausbildung betreffen. In diesen Gesetzen und Verordnungen gibt es einzelne Bestimmungen, welche die Behörden und Schulen verpflichten, die Situation von Menschen mit Behinderung zu beachten. Konkret sieht die tatsächliche Situation in den einzelnen Teilbereichen folgendermassen aus:

Heilpädagogische Früherziehung, Frühförderung

Bereits ab Geburt haben Kinder mit Behinderung Ansprüche auf Massnahmen der heilpädagogischen Früherziehung. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz sieht vor²⁷¹, dass Kanton, Gemeinden und Dritte Leistungen der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe erbringen. Sie beraten und unterstützen Kinder und Jugendliche, deren Eltern und andere Personen, die den Kindern und Jugendlichen nahestehen, sowie öffentliche und private Institutionen. Gestützt auf die Beratung werden die Eltern auf Hilfsmittel und Entlastungsmöglichkeiten aufmerksam gemacht. Sie orientieren sich dabei am Wohl der Kinder und Jugendlichen und berücksichtigen deren Meinung entsprechend ihrem Alter und ihrer Reife. Massnahmen sind in den Bereichen der Heilpädagogischen Früherziehung²⁷², der Audiopädagogik²⁷³ und der Logopädie²⁷⁴ vorgesehen.

Der schulischen Integration und der möglichst frühen Förderung werden von verschiedenen Interviewpersonen grosse Auswirkungen in Bezug auf die zukünftige Teilhabe attestiert. Die im Rahmen einer Studie Befragten erachten das Angebot der Früherziehung und Frühförderung grundsätzlich als gut. In einer Studie aus dem Jahr 2017 zeigten die Eltern und Therapeutinnen und Therapeuten eine grosse Gesamtzufriedenheit²⁷⁵. Untersucht wurden die Angebote der heilpädagogischen Früherziehung inkl. Audiopädagogik, Low Vision und Hör-Sehbehinderung sowie Logopädie.

Als problematisch werden in den Interviews der vorliegenden BRK-Studie folgende Aspekte betrachtet:

- Die Finanzierung der familienergänzenden Betreuung ist im Kanton häufig unklar. Die Übernahme der Kosten für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter müsse oft auf dem Rechtsweg erstritten werden²⁷⁶.

²⁶⁹ § 2 Abs. 1 BiG.

²⁷⁰ § 2 Abs. 4 BiG.

²⁷¹ §§ 5 ff. sowie insbesondere §§ 28-34 KJHG.

²⁷² § 5 SPMV.

²⁷³ § 6 SPMV.

²⁷⁴ § 7 SPMV.

²⁷⁵ Eine Studie, die vom Amt für Jugend- und Berufsberatung Kanton Zürich in Auftrag gegeben wurde, zeigt eine hohe Gesamtzufriedenheit der Eltern und Therapeutinnen und Therapeuten mit dem Angebot auf (Stern & Gschwend, 2017, S. 5).

²⁷⁶ Eine Ausnahme stellt die Stadt Zürich da, welche Kindern mit Behinderung die Betreuung in der KITA oder Tagesfamilie ermöglicht (Stadt Zürich Soziale Einrichtungen und Betriebe, o. D.).

- Es gibt im Kanton wenig Angebote für Kinder mit hohem medizinischem Überwachungsbedarf.
- Politisch kontrovers diskutiert wird im Kanton die Frage, ob die Zuständigkeit der heilpädagogischen Früherziehung vom Zeitpunkt bis nach dem Kindergarten auf den Eintritt in den Kindergarten eingeschränkt werden soll²⁷⁷. Heilpädagoginnen und Heilpädagogen befürchten, dass durch eine Einschränkung der zeitlichen Betreuung bis zum Eintritt in den Kindergarten die Konstanz der Beziehung zum Kind gefährdet ist, da anschliessend andere Fachpersonen für das Kind zuständig sind.
- Uneinigkeit besteht ausserdem darüber, ob der Kanton Zürich genügend für Kinder mit Hörbehinderung tut. Verbände im Hörbehindertenwesen sehen die Bilingualität (gesprochene Sprache und Gebärdensprache) zu wenig umgesetzt, weil etwa zu wenig Gebärdensprachkurse für Kleinkinder und Eltern angeboten werden. Demgegenüber ist der Kanton eher der Ansicht, bereits ein breites Angebot zu haben.

Grundschulbildung

Gestützt auf Bundesrecht haben Kinder und Jugendliche mit Behinderung einen Anspruch auf unentgeltlichen und ihrer Situation ausreichenden (u.a. auch an die Behinderung angepassten) Grundschulunterricht²⁷⁸. Die Kantone müssen für eine ausreichende Sonderschulung aller Kinder und Jugendlicher mit Behinderung bis zur Vollendung des 20. Altersjahrs sorgen²⁷⁹. Gemäss Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes sorgen die Kantone dafür, dass Kinder und Jugendliche mit Behinderung eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist²⁸⁰. Die Kantone fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen mit Behinderung dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration von Kinder und Jugendlichen mit Behinderung in die Regelschule²⁸¹. Sodann haben die Kantone dafür zu sorgen, dass Kinder und Jugendliche mit Wahrnehmungs- und Artikulationsbehinderung und ihnen besonders nahestehende Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können²⁸².

Das kantonale Volksschulgesetz sieht vor, dass die Schülerinnen und Schüler wenn möglich in der Regelklasse unterrichtet werden²⁸³. Bei der integrierten Sonderschulung muss der Unterricht nach Vorgaben des Volksschulgesetzes zumindest teilweise in einer Regelklasse stattfinden²⁸⁴. Gegen den Willen der Eltern kann eine Sonderschulung nur angeordnet werden, wenn eine Schülerin oder ein Schüler andere Personen oder den Schulbetrieb in schwerwiegender Weise beeinträchtigt²⁸⁵. Fällt eine Sonderschulung in Betracht, ist die Mitwirkung und die Zustimmung der Schulpflege erforderlich²⁸⁶.

²⁷⁷ Das Kinder- und Jugendheimgesetz wurde im Kantonsrat im Herbst 2017 beraten.

²⁷⁸ Art. 19 BV.

²⁷⁹ Art. 62 Abs. 3 BV.

²⁸⁰ Art. 20 Abs. 1 BehiG.

²⁸¹ Art. 20 Abs. 2 BehiG.

²⁸² Art. 20 Abs. 3 BehiG.

²⁸³ § 33 Abs. 1 VSG.

²⁸⁴ § 36 a VSG.

²⁸⁵ § 53 VSG.

²⁸⁶ § 37 Abs. 2 VSG.

Gemäss Statistik der Bildungsdirektion hat die integrierte Sonderschulung seit 2010 zugenommen²⁸⁷. Die separierte Sonderschulung ist nach wie vor vorhanden, nimmt aber ab²⁸⁸. Aus Sicht der befragten Fachpersonen ist die Situation an den Schulen sehr verschieden und abhängig von den Lehrpersonen und Schulleitungen, wie Integration gelebt wird. Die Situation wird von den Interviewten unterschiedlich eingeschätzt: «man hört von viel erreicht bis gar nichts erreicht alles».

Im Jahr 2015 hat die pädagogische Hochschule Luzern die integrierte Sonderschulung in der Verantwortung der Regelschule (ISR) im Kanton Zürich evaluiert²⁸⁹. Themen der Evaluation waren die Umsetzung der Förderung (bedarfsgerechte Settings, Kooperation zwischen Lehrpersonen, schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen, Schulpsychologischem Dienst und Eltern, Bedeutung Schulleitung, Fachlichkeit), das Abklärungs- und Zuweisungsverfahren (schriftlich festgelegte Prozesse, Information der Eltern) sowie die Integration in den Klassenverband. Die Ergebnisse der Evaluation zeigen insbesondere vier Mängel auf:

- Nur ein kleiner Teil der Lehrpersonen und zum Teil auch der schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen besucht spezifische Weiterbildungen.
- Abklärungs- und Zuweisungsverfahren sind nicht in allen Gemeinden geklärt und schriftlich festgehalten.
- Die Eltern sind zum Teil zu wenig informiert über den «Sonderschulstatus» ihrer Kinder.
- Die soziale Einbettung der integrativ geförderten Kinder gelingt nur in der Hälfte der Fälle.

Unabhängig von der gewählten Schulform – ob Vollintegration, Teilintegration oder separierte Sonderschulung – besteht gestützt auf das Sonderpädagogik-Konkordat und das Volksschulgesetz ein gesetzlicher Anspruch auf sonderpädagogische Massnahmen bzw. Sonderschulung, die im Sinne des Kindeswohls bedarfsgerecht sein müssen. Zudem besteht bei der Leistungsbeurteilung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderung in der Volksschule des Kantons Zürich die Möglichkeit zu einem Nachteilsausgleich²⁹⁰. Eine Übersicht sowie Einschätzungen zur Umsetzung im Alltag fehlen.

Berufsschule

Im Bereich der Berufsbildung ist der Bund für die Gesetzgebung zuständig und hat diverse Regelungen getroffen. Das Berufsbildungsgesetz soll die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in der Berufsbildung fördern²⁹¹. Die für das Berufsbildungssystem verantwortlichen Behörden und Personen haben dafür zu

²⁸⁷ Im Schuljahr 2010/11 betrug die Quote der integrierten Sonderschulung in der Verantwortung der Regelschule (ISR) sowie der Sonderschule (ISS) 0.79%, im Jahr 2016/17 1.92% (Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2017b, S. 7).

²⁸⁸ Im Schuljahr 2010/11 betrug die Quote der separierten Sonderschulung 2.31%, im Jahr 2016/17 1.96% (Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2017b, S. 7).

²⁸⁹ Buholzer, Grütter & Tschopp (2015).

²⁹⁰ Bildungsdirektion Kanton Zürich (2017a, 2017c).

²⁹¹ Art. 3 lit. c BBG.

sorgen, dass das Verbot der rechtlichen Benachteiligung im Rahmen der gesamten Berufsbildung umgesetzt wird. Es besteht eine Pflicht zur Anpassung der Prüfungsmodalitäten, sofern dies zur Herstellung der Chancengleichheit erforderlich ist. Benötigen Lernende aufgrund einer Behinderung besondere Hilfsmittel oder mehr Zeit, so wird dies gemäss Berufsbildungsverordnung des Bundes angemessen gewährt²⁹².

Gestützt auf diese Vorgaben hat der Kanton Zürich Vollzugsbestimmungen erlassen²⁹³:

Das Rahmenkonzept «Berufswahl- und Lebensvorbereitung von Jugendlichen in der Sonderschulung»²⁹⁴ der Bildungsdirektion des Kantons gibt Auskunft über die Übergänge von der Schule in die Berufsbildung. Durch das Angebot 15plus können Jugendliche bis 18 in der jeweiligen Institution bleiben, und sie können aktiv bei der Berufswahl, Praktika, Schnupperlehren etc. begleitet werden. Eine spezifische Regelung zur Beratung von Jugendlichen mit Behinderung, wie sie etwa mit Blick auf Jugendliche mit Migrationshintergrund vorgesehen ist²⁹⁵, besteht aber nicht. Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Berufsbildung und leistet Pauschalbeiträge an die Kantone²⁹⁶, u.a. für das Angebot von fachkundiger individueller Begleitung von Lernenden in zweijährigen beruflichen Grundbildungen mit Attest²⁹⁷.

Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt hat sodann Richtlinien²⁹⁸ zum Ausgleich behinderungsbedingter Erschwernisse (Nachteilsausgleich) erlassen. Der Nachteilsausgleich beinhaltet besondere Hilfsmittel oder spezielle Rahmenbedingungen, damit die Leistungsfähigkeit der Kandidatin oder des Kandidaten angemessen beurteilt werden kann²⁹⁹. Nehmen Personen u.a. behinderungsbedingt Ausbildungsangebote wahr, die ausserhalb des Kantons angeboten werden, kann der Kanton Beiträge ausrichten³⁰⁰.

Die Berufsfachschulen sind verpflichtet, die Beseitigung von Benachteiligungen von Lernenden mit Behinderung durch entsprechende Bildungsangebote und -formen zu fördern³⁰¹ – sowohl für den Berufsfachschulunterricht als auch die berufliche Praxis³⁰²:

- In diesem Sinne besteht für Personen mit Lernschwierigkeiten die Möglichkeit, die Grundbildung nach zwei Jahren mit dem Eidgenössischen Berufsattest (EBA) abzuschliessen³⁰³.
- Die EBA-Ausbildungen sollen mit einem besonders differenzierten Angebot und angepasster Didaktik³⁰⁴ den Bedürfnissen von Berufsschülerinnen und -schülern angemessen Rechnung tragen³⁰⁵.

²⁹² Art. 34 Abs. 3 BBV.

²⁹³ VEG BBG.

²⁹⁴ Bildungsdirektion Kanton Zürich (2016).

²⁹⁵ § 3 lit. d V BSLB.

²⁹⁶ Art. 53 BBG.

²⁹⁷ Art. 53 Abs. 2 lit. a BBG; §§ 31 f. BBV; §§ 38 ff. VEG BBG.

²⁹⁸ Bildungsdirektion Kanton Zürich (2017a).

²⁹⁹ § 7 RQV BBG; § 2 BMR.

³⁰⁰ § 39 EB BBG.

³⁰¹ Art. 21 Abs. 2 lit. c BBG.

³⁰² §§ 5-7 EB BBG; §§ 6 ff. VEG BBG; Verordnung über die Zulassungsvoraussetzungen und die Abschlussbeurteilung der Berufsvorbereitungsjahre.

³⁰³ Art. 17 Abs. 1, 2 BBG.

³⁰⁴ Wie z.B. individuelle fachliche Begleitung im Sinne von Art. 10 Abs. 4 BBV.

³⁰⁵ Art. 10 Abs. 4 BBV; vgl. auch §§ 31 ff. VEG BBG.

- Die Schulleitung kann Lernende aus wichtigen Gründen vom Besuch einzelner Lektionen befreien³⁰⁶.
- Zudem besteht die Möglichkeit, die Dauer der beruflichen Grundbildung bzw. der Lehrzeit angemessen zu verlängern bzw. zu verkürzen³⁰⁷, um den individuellen Bildungsbedürfnissen Rechnung zu tragen³⁰⁸.

Ferner ist gesetzlich vorgesehen, die Berufsbildung über die individuellen Ausgleichsmassnahmen hinaus so anzupassen, dass sie grundsätzlich besser auf die Situation von Auszubildenden mit Behinderung adaptiert sind. Dazu gehören etwa:

- Der Regierungsrat kann zum beruflichen Wiedereinstieg Fördermassnahmen ergreifen³⁰⁹.
- Es gibt einen branchenübergreifenden Berufsbildungsfonds, der u.a. innovative Massnahmen im Bereich der beruflichen Grundbildung fördert³¹⁰.
- Der Kanton kann Angebote der allgemeinen Weiterbildung fördern, wobei ein besonderes öffentliches Interesse insbesondere an Angeboten besteht, die der Integration von Personen in die Berufs- und Arbeitswelt und die Gesellschaft dienen oder aus anderen Gründen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung sind³¹¹.
- Das Berufsbildungsrecht sieht vor, dass bei der Fachbildung der Berufs-, Studien- und Laufbahnberaterinnen und -berater dem Aspekt der Beratung von Menschen mit Behinderung besonders Rechnung zu tragen ist³¹². In diesem Zusammenhang nehmen Interviewte wahr, dass bei Jugendlichen mit Behinderung weniger Wert auf geschlechtersensible Berufsinformation gelegt wird und dass von der IV deutlich weniger Massnahmen der beruflichen Integration von Frauen finanziert werden.

In zwei zentralen Punkten sind dem Kanton aufgrund des Bundesrechts die Hände gebunden: Der Kanton kann keine Lehre mit individuellen Lernzielen vorsehen, weil die Bildungsabschlüsse am Ende der Sekundarstufe II bundesrechtlich geregelt sind. Zudem haben gewisse Jugendliche, wie insbesondere Jugendliche mit psychosozialer Behinderung, keinen Anspruch auf behinderungsbedingte Mehrkosten oder eine IV-Anlehre. Derzeit bleibt abzuwarten, ob mit der derzeit laufenden IVG-Revision³¹³ eine Gesetzesänderung in Kraft tritt, die es dem Bund ermöglichen wird, kantonale Brückenangebote zur Vorbereitung auf die erste Berufsbildung und kantonale Instanzen, die für die Koordination von Unterstützungsmassnahmen für die berufliche Integration von Jugendlichen zuständig sind, mitzufinanzieren.

³⁰⁶ § 27 VEG BBG.

³⁰⁷ Art. 18 Abs. 2 BBG.

³⁰⁸ § 16 VEG BBG.

³⁰⁹ § 4 VEG BBG.

³¹⁰ § 26 a Abs. 2 lit. d EB BBG; vgl. auch VBBF.

³¹¹ § 32 EB BBG.

³¹² Art. 57 Abs. 2 BBV; vgl. die Umsetzung bei §§ 34 ff. EB BBG; V BSLB.

³¹³ Botschaft des Bundesrats zur Änderung der IVG (Weiterentwicklung der IV) vom 15. Februar 2017, BBl 2017 2535 ff.

Mittelschule

Anders als beim Grundschul- und Berufsbildungsrecht sehen das kantonale Mittelschul- und Fachmittelschulrecht mit Blick auf Schülerinnen und Schüler mit Behinderung keine spezifischen Regelungen vor. Hier gelangen die allgemeinen Regelungen zur Anwendung, die die Schulen und Schulbehörden mit Blick auf das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie den Anspruch auf Gleichbehandlung implizit dazu verpflichten, die Situation von Schülerinnen und Schülern mit Behinderung angemessen zu berücksichtigen. Zudem gelten die Richtlinien des Mittelschul- und Berufsbildungsamts zum Ausgleich behinderungsbedingter Erschwernisse.

Ob die unterschiedliche gesetzliche Regulierung auch zu tatsächlichen Unterschieden führt, dazu gibt es von den Interviewten keine Einschätzung. Das Fehlen der entsprechenden Grundlagen ist jedoch ein prinzipielles Defizit, da es im Alltag der Schülerinnen und Schüler mit Behinderung immer wieder zu Schwierigkeiten kommen kann. Problematisch ist insbesondere das fehlende Wissen der Lehrkräfte und der Schulleitungen über die Bedeutung des Anspruchs auf angemessene Vorkehrungen (Nachteilsausgleich). Dadurch ist nicht garantiert, dass die Dauer und Ausgestaltung des Bildungsangebots inklusive der Prüfungen den spezifischen Bedürfnissen von Mittelschülerinnen und -schüler mit Behinderung angepasst ist.

Hochschule

Die Gesetzgebung zur Universität Zürich und den Zürcher Hochschulen enthält keine allgemeine Regelung zur Förderung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Studierenden mit Behinderung. Allerdings gibt es an den Hochschulen Beratungsstellen für Studierende mit Behinderung, vereinzelt auch Aktionspläne zur Verbesserung der Chancengleichheit und Regelungen zum Nachteilsausgleich.

Im Fall der Universität Zürich wurde in der Universitätsordnung eine Fachstelle Studium und Behinderung verankert³¹⁴, die von einer Kommission Studium und Behinderung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben begleitet wird. Sie bietet Information, Beratung und Mithilfe bei der Organisation von Unterstützung für «Personen in Situationen von Behinderung oder chronischer Krankheit»³¹⁵ sowie verschiedene Dienstleistungen für die Fakultäten und Institute. Ausserdem stellt sie online die Plattform «Uniability UZH»³¹⁶ mit Informationen zur räumlichen Zugänglichkeit in der Universität Zürich zur Verfügung. Wegen Sparmassnahmen kommt es aus Sicht von Befragten aber auch immer wieder zu Kürzungen von Angeboten und Assistenzen.

An der ZHAW gibt es eine Stabstelle Diversity, die dem Rektorat angegliedert ist. Studieninteressierte und Studierende mit Behinderung haben im Aufnahmeverfahren die Möglichkeit, bei der Stabsstelle für Studienleistungen und Leistungsnachweise einen Antrag auf Nachteilsausgleich zu stellen³¹⁷. Die ZHAW entwickelte zudem im Jahr 2012 einen Leitfaden «hindernisfreie Hochschule», mit welchem Hochschulen ihren Stand in

³¹⁴ § 71 der Universitätsordnung.

³¹⁵ Fachstelle Studium und Behinderung Universität Zürich (o. D. a).

³¹⁶ Fachstelle Studium und Behinderung Universität Zürich (o. D. b).

³¹⁷ § 34a Abs. 1.

Fragen der Hindernisfreiheit überprüfen können³¹⁸. Ferner erstellte sie im Rahmen des Programms «Chancengleichheit und Hochschulentwicklung» von Swissuniversities einen Aktionsplan mit verschiedenen Wirkungszielen. Eines davon ist die «Kompetenzerweiterung Chancengleichheit und Diversität an Hochschulen». In diesem Schwerpunkt engagiert sich die ZHAW für den Ausbau einer hindernisfreien Hochschule und plant unter anderem eine Erhebung zur Lebenssituation von Studierenden mit Behinderung³¹⁹.

Die pädagogische Hochschule Zürich erwähnt auf der Homepage die Möglichkeit zu einem Nachteilsausgleich bei Prüfungen und weist darauf hin, dass bei der Zulassung Menschen mit Behinderung nicht diskriminiert werden dürfen³²⁰. Studierende der pädagogischen Hochschule Zürich können bei Fragen die Fachstelle Studium und Behinderung der Universität Zürich nutzen.

Weiterbildung

Laut Einschätzung der Echo- und Steuergruppe dieser Studie gibt es im Kanton Zürich zu wenige bedarfsgerechte Angebote zur Weiterbildung von Erwachsenen. Reguläre Weiterbildungskurse sind insbesondere für Personen mit kognitiver Behinderung, Hörsehbehinderung oder Sehbehinderung/Blindheit zum Teil nicht zugänglich. Als positiv zu erachten ist, dass die IV für Menschen mit Behinderung die Mehrkosten bei einer beruflichen Weiterbildung übernimmt, allerdings ohne Taggelder. Zudem bieten verschiedene spezialisierte Organisationen Weiterbildungskurse für Menschen mit Behinderung an. Beispielsweise haben Insieme Zürich sowie der Bildungsclub Pro Infirmis Zürich Angebote für Menschen mit einer kognitiven Behinderung. Die Organisation mensch-zuerst schweiz führt unter anderem in Zürich Selbstvertreter-Weiterbildungen und Peer-Ausbildungen durch³²¹, und sichtbar GEHÖRLOSE ZÜRICH bietet für Menschen mit Hörbehinderung gehörlosengerechte Weiterbildungsangebote für Erwachsene in Gebärdensprache an.

Eine systematische Analyse bestehender Weiterbildungsangebote und ihrer hindernisfreien Zugänglichkeit ist noch ausstehend. Derzeit ist die Bildungsdirektion in Zusammenarbeit mit der Direktion der Justiz und des Innern und der Volkswirtschaftsdirektion daran, die Förderstrukturen zu erheben sowie die Schnittstellen und Zuständigkeiten zu klären³²². Dabei orientiert sich der Kanton an einem im Rahmen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren entworfenen Grundsatzpapier zur Umsetzung des Weiterbildungsgesetzes des Bundes. Dieses sieht vor, dass in den Kantonen Förderstrukturen identifiziert, gefestigt oder neu aufgebaut werden sollen, um längerfristig eine strukturierte Förderung der Grundkompetenzen mit einem breiten, praxisnahen Angebot erreichen zu können.

³¹⁸ Page, Kobi, Darvishy, Copur, Pärli & Winistörfer (2012).

³¹⁹ Kahlen (2017).

³²⁰ Pädagogische Hochschule Zürich (o. D.).

³²¹ Mensch-zuerst schweiz (o. D.).

³²² Regierungsrat Kanton Zürich (2016b).

7.3 Handlungsbedarf

Mit dem bestehenden Bildungsrecht besteht keine ausreichende Grundlage, die den kontinuierlichen Aufbau einer inklusiven Bildung auf allen Ebenen gewährleistet, wie es Artikel 24 Absätze 1 und 2 Buchstabe b BRK verlangt. Es ist notwendig, die Inklusion als Ziel zu verankern, sowie ein Recht auf Integration und auf angemessene Vorkehrungen auf sämtlichen Bildungsstufen einzuführen.

Für die Umsetzung braucht es zusätzliche Ressourcen, damit die Schulen in die Lage versetzt werden, ein Angebot zur Verfügung zu stellen, welches Artikel 24 BRK entspricht. Gebäude, Informationen, Kommunikation, Curriculum, Bildungsmaterial, Lehrmethoden sowie Unterstützungssysteme sind basierend auf Schulentwicklungspläne schrittweise auf den Stand zu bringen, der dem Grundsatz der Chancengleichheit genügt.

Für Kinder und Jugendliche mit Sinnesbehinderung muss ein Angebot garantiert werden, das ihnen das Erlernen einer auf die Behinderung abgestimmten Kommunikationstechnik wie etwa Gebärdensprache, Brailleschrift u.a. ermöglicht. Im Mittel- und Hochschulrecht fehlen Vorgaben, welche Förder- und Unterstützungsmassnahmen garantieren, die den Anforderungen von Absatz 2 Buchstaben c und d sowie Absatz 5 BRK entsprechen. Zudem sollte der Kanton verstärkt darauf achten, dass die Lücken bei der Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Rahmen der Berufsbildung geschlossen werden.

Ein weiterer wichtiger Handlungsbedarf besteht gestützt auf Artikel 24 Absatz 5 BRK darin, genügend Angebote der Weiterbildung zur Verfügung zu stellen, welche Erwachsenen mit Behinderung die volle und gleichberechtigte Teilhabe an der Bildung erleichtern. Hier braucht es zusätzlich zu den Erhebungen des Kantons zu den Förderstrukturen, den Schnittstellen und Zuständigkeiten Massnahmen im Bereich der Zugänglichmachung des bestehenden Angebots für sämtliche Formen der Behinderung.

8 Arbeit und Beschäftigung

Der Bereich «Arbeit und Beschäftigung» umfasst das Arbeitsverhältnis und die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt, welche zu Arbeit und Beschäftigung beitragen.

Der Kanton ist für die Regelung der Arbeitsverhältnisse des Kantonspersonals zuständig³²³. In den Geltungsbereich des Staatspersonalrechts gehören die Bewerbungsphase und der Anstellungsentscheid; die vertragliche Vereinbarung über die Inhalte des Arbeitsverhältnisses; die Konkretisierung von Arbeitsinhalt und Verhalten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch Ausübung des Weisungsrechts des Arbeitgebers und der Arbeitgeberin; die Ausrichtung vertraglich nicht vereinbarter Entschädigungen; die Gestaltung weiterer Arbeitsbedingungen wie Weiterbildung und Beförderung und die Wahrnehmung des Gestaltungsrechts der Kündigung des Arbeitsverhältnisses. Hinzu kommen bundes-

³²³ Art. 47 KV ZH. Bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse ist der Bund zuständig und beim Gemeindepersonal die Gemeinden.

rechtliche Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, insbesondere über den Gesundheitsschutz³²⁴. Die Regelungen im Sozialversicherungsrecht liegen ebenfalls in der Zuständigkeit des Bundes.

Der Kanton hat zum anderen gemeinsam mit den Gemeinden die Aufgabe, günstige Rahmenbedingungen für eine vielseitige, wettbewerbsfähige, soziale und freiheitliche Wirtschaft³²⁵ und für ein vielfältiges Arbeitsplatz- und Lehrstellenangebot³²⁶ zu schaffen. Sodann haben Kanton und Gemeinden die Aufgabe, die berufliche Umschulung und Weiterbildung Erwerbsloser und ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess zu fördern³²⁷. Insbesondere ist der Kanton dafür zuständig, Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen zu leisten, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen³²⁸.

Im Folgenden werden die grundlegenden BRK-rechtlichen Anforderungen, die Situation im Kanton Zürich sowie der sich daraus ergebende Handlungsbedarf geklärt.

8.1 BRK-rechtliche Anforderungen

Das in der BRK stipulierte Recht auf Arbeit und Beschäftigung bezweckt, Menschen mit Behinderung einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt zu schaffen (Art. 27 BRK). Das Ziel ist es, den Arbeitsmarkt und das Arbeitsumfeld inklusiv zu gestalten³²⁹, damit Menschen mit Behinderung ihren Arbeitsplatz grundsätzlich frei wählen können, ohne von vornherein auf bestimmte Optionen beschränkt zu sein³³⁰. Um das Ziel zu erreichen, sind die Staaten verpflichtet, geeignete Schritte – einschliesslich des Erlasses von Rechtsvorschriften – einzuleiten, welche die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit und Beschäftigung für Menschen mit Behinderung sichern und fördern. Dazu gehören Massnahmen zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und zum beruflichen Einstieg. Zudem muss sichergestellt werden, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Behinderung nicht aus dem Arbeitsprozess ausgeschlossen werden³³¹.

Das Recht auf Arbeit enthält den Auftrag dafür zu sorgen, dass sich Menschen mit Behinderung ohne Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt behaupten können (Art. 27 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 5 BRK)³³². Wer von Diskriminierung im Rahmen eines staatlichen Arbeitsverhältnisses betroffen ist, kann sich direkt auf Artikel 5 BRK berufen. Dies entbindet den Gesetzgeber jedoch nicht davon, Diskriminierung in allen Angelegenheiten in Zusammenhang mit einer Beschäftigung, gleich welcher Art und in allen Phasen eines Arbeitsverhältnisses, gesetzlich zu verbieten (Art. 27 Abs. 1 Buchstabe a)³³³. Zur Verwirklichung sind Massnahmen zu ergreifen, um eine Diskriminierung bei den Auswahl-, Einstellungs- und Arbeitsbedingungen zu verhindern. Dazu gehören auch Vorschriften, die

³²⁴ Art. 1 Abs. 1 und Art. 3a Abs. 1 ArG.

³²⁵ Art. 107 Abs. 1 KV ZH.

³²⁶ Art. 107 Abs. 3 KV ZH.

³²⁷ Art. 107 Abs. 2 KV ZH.

³²⁸ Art. 112b Abs. 2 BV.

³²⁹ DIMR (2018, S. 1).

³³⁰ DIMR (2018, S. 1); vgl. auch CESCR, GC 18, Ziff. 12 b, 17; IAO-Übereinkommen über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten vom 20.06.1983, Artikel 7.

³³¹ Vgl. auch Kälin et al. (2008, S. 103).

³³² Bericht des Ad-hoc-Ausschusses der sechsten Sitzung, Annex II, Ziff. 96; vgl. auch Kälin et al. (2008, S. 103).

³³³ Vgl. auch DIMR (2018, S. 1); vgl. auch CRPD, GC 3, Ziff. 58 f.

garantieren, dass Menschen mit Behinderung auf dem Rechtsweg gegen Diskriminierung vorgehen können und hierfür Schutz erlangen.

Das Diskriminierungsverbot umfasst ferner eine Pflicht, am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderung zu treffen (vgl. dazu auch die Ausführungen unter 3.3 Prinzip der Nichtdiskriminierung). Dies bedeutet, dass Stellensuchende sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Anspruch haben, dass am Arbeitsplatz Änderungen und Anpassungen vorgenommen werden, die im konkreten Fall notwendig und geeignet sind, um zu gewährleisten, dass die Person mit Behinderung gleichberechtigt das Recht auf Arbeit und Beschäftigung ausüben kann³³⁴.

Menschen mit Behinderung muss sodann das gleiche Recht auf gerechte, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen gewährt werden, und es ist zu garantieren, dass sie vor Belästigung geschützt sind (Art. 27 Abs. 1 Buchstabe b BRK). Demnach müssen gesetzliche Vorschriften erlassen werden, die Ungleichbehandlungen bei den Arbeitsbedingungen und Beeinträchtigungen der Sicherheit und der Gesundheit von Menschen mit Behinderung durch mangelhafte Arbeitsbedingungen verhindern. Es sind Verfahren einzuführen, mit denen die Umsetzung der Schutzvorkehrungen kontrolliert und Verstösse sanktioniert werden.

Bei einer Verletzung der Verpflichtungen zum Schutz vor Diskriminierung und des Rechts auf gesunde Arbeitsbedingungen können sich die Betroffenen unmittelbar auf die BRK stützen und vom Staat angemessene Wiedergutmachung verlangen³³⁵.

Zusätzlich zu den gesetzlichen Verboten und der Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen sowie Schutzregelungen besteht im öffentlichen Sektor eine Pflicht, Menschen mit Behinderung zu beschäftigen und die hierfür nötigen verpflichtenden Fördermassnahmen zu ergreifen. Bei privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern müssen Anreize geschaffen und Sensibilisierungsmassnahmen ergriffen werden.

Neben den gesetzlichen Vorkehrungen zum Schutz während der Anstellung und dem Anstellungsverhältnis müssen die Staaten gewährleisten, dass Menschen mit Behinderung ihre Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte gleichberechtigt mit anderen ausüben können (Art. 27 Abs. 1 Buchstabe c BRK)³³⁶. Sie haben mittels gesetzlicher Massnahmen sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderung ihr Arbeitnehmer- und ihr Koalitionsrecht sowohl gegenüber öffentlichen als auch privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern ausüben können.

Ferner enthalten die Buchstaben d-k in Artikel 27 BRK eine Reihe von Verpflichtungen, mittels gesetzgeberischer und administrativer Massnahmen Schritt für Schritt und nach besten Möglichkeiten dafür zu sorgen, dass einstellungs- und umweltbedingte Hindernisse beim Zugang zum Arbeitsmarkt beseitigt werden³³⁷:

- Es ist dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderung einen tatsächlichen Zugang zu allgemeinen fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung

³³⁴ CRPD, GC 3, Ziff. 58 f.; vgl. auch Kälin et al. (2008, S. 107); ausführlich dazu CRPD, Mittelung 5, Ziff. 8.1 ff.

³³⁵ Vgl. Pärli (2009, S. 198 f.).

³³⁶ Vgl. Kälin et al. (2008, S. 104 f.).

³³⁷ CRPD, GC 3, Ziff. 59.

sowie Berufsausbildung haben (Buchstabe d). Die Dienste sind spezifisch auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung auszurichten³³⁸ und müssen hindernis- und barrierefrei zugänglich sein³³⁹.

- Ferner besteht eine Pflicht, Menschen mit Behinderung in ihrer unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeit zu fördern (Buchstaben e und f). Auch hier sind die Wahl und konkrete Ausgestaltung der Massnahmen den Staaten zu überlassen. Der Umsetzungsspielraum ist allerdings insofern eingeschränkt, als die Förderung in Angriff genommen werden und die Massnahme effektiv sein muss³⁴⁰.
- Buchstabe g verpflichtet den Staat, Menschen mit Behinderung im öffentlichen Sektor zu beschäftigen. Daraus ergibt sich zwar kein individueller Anspruch auf Beschäftigung. Stattdessen ist der Staat verpflichtet, für den privaten Sektor als Vorbild zu dienen³⁴¹ und minimale Massnahmen zur Förderung der Anstellung von Menschen mit Behinderung zu ergreifen.
- Ausserdem müssen die Staaten für Unternehmen Anreize schaffen und sie zur Anstellung von Menschen mit Behinderung bewegen (Buchstabe h)³⁴². Die Massnahmen müssen eine minimale Integrationswirkung zeigen. Neben Vorkehrungen in den Bereichen der unterstützten Beschäftigung können dies auch Quotenmodelle sein³⁴³.
- Weiter muss der Staat Förderungsmassnahmen ergreifen, die Menschen mit Behinderung darin unterstützen, Arbeitserfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu sammeln (Buchstabe j). Damit soll unter anderem der Gefahr des Ausschlusses aus der Gemeinschaft entgegengetreten werden, die durch geschützte Werkstätten besteht³⁴⁴.
- Der UNO-Behindertenrechtsausschuss verlangt von den Staaten, dass diese wirksame Rahmenbedingungen für einen inklusiven Arbeitsmarkt fördern, die den Fokus auf Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten an zugänglichen Arbeitsplätzen im allgemeinen Arbeitsmarkt setzen³⁴⁵. Zudem sind Programme für die berufliche Rehabilitation, den Erhalt des Arbeitsplatzes und den beruflichen Wiedereinstieg zu fördern (Buchstabe k).

³³⁸ Kälin et al. (2008, S. 105); DIMR (2018, S. 1).

³³⁹ DIMR (2018, S. 1).

³⁴⁰ Vgl. auch Kälin et al. (2008, S. 105 f.).

³⁴¹ Bericht des Ad-hoc-Ausschusses zur sechsten Sitzung, Annex II, Ziff. 98.

³⁴² Bericht der Arbeitsgruppe, Annex I, Art. 22, Bericht des Ad-hoc-Ausschusses zur sechsten Sitzung, Annex II, Ziff. 102.

³⁴³ Kälin et al. (2008, S. 114 f.).

³⁴⁴ Bericht des Ad-hoc-Ausschusses der sechsten Sitzung, Annex II, Ziff. 96; vgl. zudem CESCR, GC 18, Ziff. 17; DIMR (2016).

³⁴⁵ Vgl. hierzu etwa CRPD, Abschliessende Bemerkungen zum Initialbericht von Deutschland, UN Doc. CRPD/C/DEU/CO/1, Ziff. 49 f.

8.2 Situation im Kanton Zürich

Förderung, Eingliederung und Diskriminierungsschutz in der kantonalen Personalpolitik
Das Personalgesetz verpflichtet den Kanton, die Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderung zu fördern³⁴⁶. Stellenausschreibungen müssen Hinweise auf die Eignung der Stelle für Teilzeitbeschäftigung und für den beruflichen Wiedereinstieg enthalten³⁴⁷. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung sind entsprechend ihren Eignungen und Fähigkeiten einzusetzen und zu fördern³⁴⁸. Ferner müssen die Erfüllung von Familienpflichten wie etwa die Betreuung und Pflege von Menschen mit Behinderung mitberücksichtigt³⁴⁹ und flexible Arbeitsmodelle gefördert werden³⁵⁰. Darüber hinaus gelten die allgemeinen Bestimmungen zur erhöhten arbeitsrechtlichen Fürsorgepflicht und zum Kündigungsschutz, wie es im Grundsatz in einem Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 2008 für Anstellungsverhältnisse des Bundes ausgeführt wurde³⁵¹.

Der Aktionskreis Behindertenpolitik verlangte in einer Stellungnahme von 2017 vom Kanton eine versicherungsunabhängige Fachstelle, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Menschen mit Behinderung bei Schwierigkeiten berät. Sodann forderte er den Ausgleich von behinderungsbedingten Nachteilen und eine Verbesserung des Schutzes vor Diskriminierung durch wirksame Rechtsvorschriften³⁵². Neben den vom Aktionskreis genannten Schwierigkeiten ist zudem problematisch, dass es im geltenden Personalrecht verschiedene Regelungen gibt, die Diskriminierungen begünstigen können:

- So ist nach aktueller Gesetzeslage eine Kündigung rechtmässig, wenn eine mangelhafte Leistung vorliegt³⁵³. Ohne gleichzeitige Absicherung durch eine gesetzlich verankerte erhöhte Fürsorgepflicht besteht zumindest die Gefahr, dass einer Person rechtmässig gekündigt werden kann, ohne vorweg Massnahmen zur Gestaltung des beruflichen Umfelds und Unterstützung ergreifen zu müssen, welche die gesamte Arbeits- und Lebenssituation der Person mit Behinderung einbeziehen.
- Ohne entsprechende Absicherung durch eine Regelung zur erhöhten Fürsorgepflicht besteht auch bei den gesetzlichen Möglichkeiten einer Lohnkürzung in Folge Krankheit eine gewisse Diskriminierungsgefahr. So kann etwa nach geltender Gesetzeslage³⁵⁴ im Kanton der Lohn gekürzt werden, wenn die Arbeitsunfähigkeit ganz oder teilweise auf Krankheiten oder Unfallfolgen zurückgeht, die beim Dienstantritt bereits bestanden haben, ebenso, wenn der Unfall oder eine Krankheit von der betroffenen Person absichtlich oder grobfahrlässig herbeigeführt wurden oder die Folge einer ausserberuflich bewusst eingegangenen besonderen Gefährdung ist.

³⁴⁶ § 5 Abs. 1 lit. i PG.

³⁴⁷ § 11 Abs. 2 VVO.

³⁴⁸ § 5 Abs. 1 lit. c PG.

³⁴⁹ § 5 Abs. 1 lit. f PG.

³⁵⁰ § 5 Abs. 1 lit. g PG.

³⁵¹ BVG A_6550/2007, vgl. dazu Egger et al. (2015, S. 327 f.). Obwohl das Urteil ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis des Bundes betrifft, sind die darin ausgeführten Grundsätze zur erhöhten Fürsorgepflicht analog auch für öffentliche Arbeitsverhältnisse im Kanton Zürich anwendbar.

³⁵² Aktionskreis Behindertenpolitik Kanton Zürich (2017).

³⁵³ Vgl. § 16 Buchstabe a Vollzugsverordnung zum Personalgesetz.

³⁵⁴ § 103 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz.

Gewisse Fortschritte sieht die Sozialversicherungsanstalt Zürich darin, dass die 5./6. IV-Revision zu einer grösseren Vielfalt von Angeboten für Menschen mit psychischer Behinderung, Coaches, finanzieller Entlastung von Arbeitgebenden und weiteren Massnahmen führte. Insgesamt jedoch wurden die gesetzlichen Vorgaben zur Förderung der Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderung gemäss Einschätzungen des Aktionskreises Behindertenpolitik³⁵⁵ noch nicht genügend umgesetzt. Auch bei der kantonalen Verwaltung fehlen genügende (hoch)qualifizierte Teilzeitstellen oder Arbeitsstellen mit einfachen Tätigkeiten für Menschen, die behinderungsbedingt nicht Vollzeit arbeiten oder qualifizierte Tätigkeiten ausüben können. Eine Erhebung, welche die tatsächliche Situation im Kanton eingehend analysiert, liegt nicht vor.

Etwas weiter sind die Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in der Personalpolitik in den Gemeinden Zürich, Winterthur und Uster:

Gestützt auf das städtische Personalrecht³⁵⁶ hat die Stadt Zürich im Fokusthema «Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung» von 2010-2014³⁵⁷ die Anzahl Mitarbeitender mit Behinderung in der Stadtverwaltung erhoben und die Personalverantwortlichen befragt. Der Anteil Mitarbeitende mit Behinderung betrug zum Zeitpunkt der Befragung im Jahr 2012 ca. 0.7%, der Anteil der Lernenden mit Behinderung lag bei 2.6%. Innerhalb des Fokusthemas wurden zudem Human Resources-Verantwortliche sensibilisiert und bei der Rekrutierung von Menschen mit Behinderung unterstützt. Diesbezüglich ist ein Postulat hängig, in welchem geprüft wird, wie Menschen mit Behinderung vermehrt bei Stellenbewerbungen berücksichtigt werden können³⁵⁸. Zudem verpflichtet das Personalrecht die Stadt Zürich zur Förderung von Toleranz und Akzeptanz gegenüber Angestellten, die benachteiligt sein könnten, insbesondere aufgrund von Geschlecht, Alter, sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Herkunft, Staatsangehörigkeit, Sprache, Religion oder Behinderung, und fördert bei Anstellung und Personalentwicklung die Chancengleichheit dieser Personen³⁵⁹.

In Uster wurden punktuell einzelne Projekte lanciert (wie z.B. Nischenarbeitsplätze in der Verwaltung und befristete Arbeitsintegrationseinsätze), allerdings ohne Kontinuität. Die Stadt Winterthur hat in der Personalverwaltung eine Stelle für Diversity-Management geschaffen, die unter anderem dafür verantwortlich ist, die städtische Verwaltung darin zu

³⁵⁵ Aktionskreis Behindertenpolitik Kanton Zürich (2017).

³⁵⁶ Gemäss Personalrecht fördert die Stadt die Beschäftigung und Eingliederung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Behinderung (Art. 3 lit. i Personalrecht). Stellenausschreibungen enthalten gegebenenfalls Hinweise auf die Eignung der Stelle für Teilzeitarbeit, für den beruflichen Wiedereinstieg und für Angestellte mit einer Behinderung (Art. 15 Abs. 3 AB PR). Die Dienstabteilungen legen nach Möglichkeit für Personen mit Behinderung geeignete Aufgabenbereiche fest und richten dafür geeignete Arbeitsplätze ein (Art. 8 AB PR). Ein Teil der Personalkredite wird reserviert für die Anstellung und Weiterbeschäftigung von Angestellten mit gesundheitlich bedingter eingeschränkter Arbeitsfähigkeit (Art. 9 Abs. 1 AB PR).

³⁵⁷ Stadt Zürich (o. D.).

³⁵⁸ Auch in den Medien war dieser Vorstoss Thema: «Gestern im Gemeinderat: Jobs für Menschen mit Behinderung» (28.9.2017, Tages Anzeiger).

³⁵⁹ Art. 3 lit. k Personalrecht.

unterstützen, das gesetzliche Diskriminierungsverbot³⁶⁰ sowie die Klausel zur Förderung der Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderung umzusetzen³⁶¹.

Förderung und Eingliederung im Arbeitsmarkt

Bei Arbeitsverhältnissen in der Privatwirtschaft gelangt das allgemeine Arbeitsrecht des Bundes zur Anwendung. Dieses sieht keine spezifischen Regelungen zum Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bzw. Stellensuchenden mit Behinderung vor³⁶². Sodann enthält das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung individuelle Massnahmen zum Arbeitsplatzergänzung oder der Wiedereingliederung von krankheits- und unfallbedingt abwesenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern³⁶³. Dem Kanton bleiben in Ergänzung dazu die wichtigen Aufgaben, günstige Rahmenbedingungen für eine soziale Wirtschaft und für ein vielfältiges Arbeitsplatz- und Lehrstellenangebot zu schaffen sowie die berufliche Umschulung und Wiedereingliederung in den Arbeitsplatz zu fördern.

Neben den vom Aktionskreis Behindertenpolitik genannten Punkten werden in der Befragung weitere Aspekte genannt, die bei der Förderung und Eingliederung von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt herausfordernd sind:

- Es gibt wenige Übergänge vom zweiten in den ersten Arbeitsmarkt.
- Von einzelnen Interviewten wird gesagt, dass die «Unterstützte Beschäftigung» («supported employment») noch zu wenig ausgebaut sei und wenig hochqualifizierte Teilzeitstellen auf dem ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung stünden.
- Laut avanti donne ist der Anteil der Frauen am Arbeitsmarkt insgesamt wesentlich kleiner als jener der Männer. Bei den Massnahmen der IV zur Arbeitsintegration gebe es grosse und nur teilweise erklärbare Unterschiede zwischen den Geschlechtern.
- Für Personen, die am Arbeitsplatz für Sitzungen und interne Schulungen auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen sind, kann der monatlich zulässige Maximalbetrag zu knapp bemessen sein, insbesondere bei Anstellungen, die viele Sitzungen, Gespräche und Verhandlungen beinhalten³⁶⁴.
- Eine weitere Herausforderung, welche die Echogruppe einbrachte, stellt die Digitalisierung dar, die vor allem im Arbeitsbereich für Menschen mit Behinderung noch wenig erforscht ist und voraussichtlich Chancen und Risiken birgt. Der Kanton steht hier vor der Herausforderung sicherzustellen, dass die Barrierefreiheit und die Kompetenz der

³⁶⁰ Gemäss § 41 Abs. 3 Personalstatut sorgt die Stadt Winterthur dafür, dass niemand aufgrund von Persönlichkeitsmerkmalen, wie Geschlecht, Herkunft, Sprache, Religion, geschlechtliche Orientierung, Behinderung oder vergleichbarer Persönlichkeitsmerkmale, diskriminiert wird.

³⁶¹ Mit § 7 der Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung hat die Stadt Winterthur dem Departement Kulturelles und Dienste, dem unter anderem das Personalwesen der Stadtverwaltung obliegt, die Führung der Fachstelle Diversity Management übertragen. Die Fachstelle hat neben anderen auch die Aufgabe, eine städtische Personalpolitik zu fördern, die von einer respektvollen, fairen und diskriminierungsfreien Kultur geprägt ist und unter anderem dem Aspekt der Behinderung Rechnung trägt. Auf der Homepage schreibt Winterthur: «Als moderne Arbeitgeberin will die Verwaltung kompetent mit personeller Vielfalt umgehen. Dabei sollen verschiedene Lebensmodelle der Mitarbeitenden, kulturelle Perspektiven und Erfahrungen sowie unterschiedliche Fähigkeiten und Talente berücksichtigt werden» (vgl. Stadt Winterthur, 2017).

³⁶² Vgl. Egger et al. (2015, S. 267) mit weiteren Literaturhinweisen.

³⁶³ Vgl. Egger et al. (2015), S. 192.

³⁶⁴ Verordnung des eidgenössischen Departements des Inneren über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung (HVI) vom 29.11.1976, Stand 1.1.2017, SR 831.232.51. Gemäss Art. 9 der Hilfsmittelverordnung darf dieser Betrag den anderthalbfachen Mindestbetrag einer ordentlichen AHV-Rente nicht übersteigen (für 2018: 1762.50; Gemäss der Sozialversicherungsanstalt Zürich beträgt die monatliche Altersrente mindestens Fr. 1175).

kantonale Verwaltung bezüglich der E-Accessibility und anderen barrierefreien Kommunikationsformen für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gesichert wird. Die Thematik wird im aktuellen Bericht des Bundesrats zur Behindertenpolitik ausgeführt³⁶⁵ und in einem aktuell laufenden Forschungsprojekt gesamtschweizerisch untersucht werden³⁶⁶ (vgl. zudem die Ausführungen unter 4.5.2 Situation im Kanton Zürich zur Gewährleistung der Zugänglichkeit).

Eine Massnahme des Kantons zur Förderung und Eingliederung von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt ist der von der Sozialversicherungsanstalt Kanton Zürich getragene «This-Priis»³⁶⁷, der an Unternehmen vergeben wird, die sich dafür engagieren, Menschen mit Behinderung zu integrieren. Trotz dieser Massnahmen bestehen seitens von Arbeitgebenden vielfach Zweifel an der Leistungsfähigkeit von Menschen mit Behinderung.³⁶⁸ Arbeitgebende sehen den Nutzen einer Anstellung von Menschen mit Behinderung häufig zu wenig und fürchten sich vor möglichen Kosten. Sie sind auch zu wenig informiert über Unterstützungsmöglichkeiten für Arbeitgebende.

Eine für die Schweiz untypische Regelung zur Bekämpfung eines diskriminierenden Arbeitsmarkts sieht die Stadt Zürich im Beschaffungsrecht vor. Sie kann ihre Vertragspartner mit einem Verhaltenskodex dazu verpflichten, dass am Ort der Leistungserbringung die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation eingehalten werden müssen, wozu auch das Gebot der Nichtdiskriminierung gehört. Die Vertragspartner der Stadt haben sicherzustellen, dass Subunternehmen und Zulieferanten den Verhaltenskodex ebenfalls einhalten. Die Stadt Zürich kann die Vertragspartner jederzeit auffordern, Nachweise für die Einhaltung der Bestimmungen des Verhaltenskodex vorzulegen. Bei Nichteinhaltung hat sie das Recht, Verträge fristlos zu kündigen, künftige Bestellungen und Lieferungen auszusetzen und die Vertragspartner aus allen laufenden und künftigen Vergabeverfahren für die Dauer von bis zu fünf Jahren auszuschliessen³⁶⁹.

8.3 Handlungsbedarf

Die Grundlagen des kantonalen Personalrechts genügen den Anforderungen der BRK nicht. Artikel 27 in Verbindung mit Artikel 5 und 4 Absatz 1 Buchstabe a BRK verlangt ausdrückliche und eindeutige Regeln, welche den öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber verpflichten sicherzustellen, dass sich ein Arbeitnehmer bzw. eine Arbeitnehmerin vor Gericht auf ihr Recht auf angemessene Vorkehrungen berufen kann. Es ist gesetzlich zu garantieren, dass Angestellte mit Behinderung einen Rechtsanspruch haben, dass der Arbeitgeber das Arbeitsumfeld in einer Weise organisiert, die der Behinderung eines Mitarbeitenden angemessen und bedarfsgerecht ist. Zudem sind die personalrechtlichen Regeln zur Fürsorgepflicht im geltenden Personalrecht zu wenig bestimmt, um die Mitar-

³⁶⁵ Der Bundesrat (2018, S. 54-56).

³⁶⁶ Aktuell befasst sich auf nationaler Ebene eine vom EBGB in Auftrag gegebene Studie mit der Frage, welche Chancen und Risiken sich für Menschen mit Behinderung im Rahmen der technologischen Entwicklung zeigen (EBGB, 2017).

³⁶⁷ Sozialversicherungsanstalt Kanton Zürich (o. D.).

³⁶⁸ Siehe hierzu auch Bericht des Bundesrates zum Stand der Umsetzung der UNO-BRK in der gesamten Schweiz (Der Bundesrat, 2018, S. 30).

³⁶⁹ Punkt 4.2.1 Verhaltenskodex für VertragspartnerInnen der Stadt Zürich (Stadt Zürich, 2016).

beiterinnen und Mitarbeiter mit Behinderung wirksam vor den erhöhten Risiken vor Diskriminierung und Beeinträchtigung ihrer Gesundheit und Sicherheit zu schützen sowie das Recht auf Gleichbehandlung durchzusetzen.

Mit Blick auf Artikel 27 Buchstaben d-k BRK besteht ferner Handlungsbedarf bei den Massnahmen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderung in die Verwaltung, sowohl betreffend qualifizierter als auch nichtqualifizierter Arbeit. Insgesamt fehlt eine verbindliche Strategie mit konkreten und verbindlichen Zielen sowie Massnahmen, die den Anteil von Anstellungen von Menschen mit Behinderung verbessert. Die bisherigen Massnahmen sind zu schwach, um den Anforderungen der BRK zu Förderung der Anstellung von Menschen mit Behinderung im öffentlichen Sektor zu genügen. Hier muss der Kanton verstärkt Anstrengungen unternehmen, um die Anstellung von Menschen mit Behinderung zu erhöhen.

Ebenfalls erhöhen muss der Kanton seine Anstrengungen im Bereich der Förderung der Integration von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt. Aus der Sicht der Buchstaben e, f, h und i von Artikel 27 BRK wurden die Möglichkeiten, die dem Kanton zur Verfügung stehen, bei Weitem nicht ausgeschöpft. Dabei stehen insbesondere das Schaffen von Anreizen über das Subventions- und Beschaffungsrecht, welches die Gewährleistung der Chancengleichheit als Auflage bzw. Zuschlagskriterium definiert, sowie die Förderung von Beschäftigungsprogrammen und der unterstützten Beschäftigung im Vordergrund. Flankierend braucht es Kampagnen zur Sensibilisierung der Unternehmen. Falls die Anstrengungen keine substantiellen Wirkungen zeigen sollten, sind weitere Massnahmen wie zum Beispiel Quotenregelungen ernsthaft zu prüfen.

Schliesslich braucht es ein spezifisches Augenmerk auf die Integration von Menschen mit Behinderung, die multiplen Formen der Diskriminierung ausgesetzt sind wie Frauen, und transgeschlechtliche Menschen, Menschen mit Geschlechtsvarianten, Homosexuelle mit Behinderung sowie Menschen, die aufgrund ihrer Migrationsbiografie verstärkte rassistische Ausgrenzung erfahren.

9 Kultur, Freizeit, Sport

Zum Bereich «Kultur, Freizeit und Sport» gehört eine breite Palette an Angeboten von Museen, Theatern, Kinos, Bibliotheken und Archiven sowie Restaurations-, Club- und Konzertstätten. Kultur³⁷⁰ und Sport³⁷¹ liegen in der Zuständigkeit von Bund und Kanton. Im Kanton Zürich muss der Kanton gemeinsam mit den Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für kulturelle Innovationen schaffen³⁷² und den Sport fördern³⁷³. Ausserdem sind Kanton und Gemeinden gemäss kantonaler Verfassung darum besorgt, günstige Rahmenbedingungen für eine vielseitige, wettbewerbsfähige, soziale und freiheitliche Wirtschaft zu schaffen³⁷⁴, welche die unterschiedlichsten Bereiche von Freizeitdienstleistungen betreffen können.

9.1 BRK-rechtliche Anforderungen

Die Schweiz hat mit der Ratifizierung der BRK anerkannt, dass Menschen mit Behinderung ein Recht haben, gleichberechtigt mit anderen am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport teilzunehmen (Art. 30 BRK)³⁷⁵. Damit hat sie sich verpflichtet, mit allen geeigneten Massnahmen den Zugang zu Kultur, Freizeit und Sport sowie die aktive Teilnahme und Mitgestaltung zu gewährleisten und zu fördern³⁷⁶.

Auf einer ersten Ebene müssen die BRK-Vertragsstaaten die passive Teilnahme am kulturellen Leben sicherstellen (Art. 30 Abs. 1 Buchstaben a und b BRK). Hierzu müssen sie die Massnahmen treffen, welche erforderlich sind, um Menschen mit Behinderung zum einen Zugang zu den Inhalten zu garantieren. Zum andern muss auch garantiert werden, dass die Art der Vermittlung von kulturellen Leistungen in zugänglichen Formaten erfolgt. Mittels gesetzlicher Grundlagen sind Menschen mit Behinderung davor zu schützen, dass sie vom Genuss kultureller Dienstleistungen wie Film- und Theatervorstellungen ausgeschlossen und benachteiligt sind³⁷⁷. Dies heisst auch, dass Menschen mit Behinderung ein gesetzlich verankertes Recht auf behinderungsbedingte Anpassungen zu gewähren ist³⁷⁸ (vgl. die Ausführungen unter 3.3 Prinzip der Nichtdiskriminierung). Dazu gehört die Pflicht der Staaten zu verhindern, dass Urheberrechte den Zugang zu kulturellem Material ungerechtfertigt oder diskriminierend erschweren oder verunmöglichen (Art. 30 Abs. 3 BRK)³⁷⁹.

Neben dem Recht auf diskriminierungsfreien Zugang sind die Staaten angehalten, mit allen Mitteln und auf systematische Weise Massnahmen zu ergreifen, um Hindernisse beim Zugang zu kulturellen Leistungen abzubauen³⁸⁰. Neben baulichen Massnahmen³⁸¹

³⁷⁰ Vgl. Art. 69 und 71 BV.

³⁷¹ Vgl. Art. 68 BV.

³⁷² Art. 8 i.V.m. Art. 120 KV ZH.

³⁷³ Art. 121 KV ZH.

³⁷⁴ Art. 107 KV ZH.

³⁷⁵ Vgl. auch CRPD, GC 2, Ziff. 36, 44.

³⁷⁶ Vgl. auch die Ausführungen zu den staatlichen Verpflichtungen im Bereich der Zugänglichkeit gemäss Art. 9 BRK in CRPD, GC 2, Ziff. 27 ff.

³⁷⁷ Vgl. auch die Ausführungen in CRPD, GC 2, Ziff. 28, 29, 34, 44.

³⁷⁸ Vgl. auch CRPD, GC 2, Ziff. 31 Buchst. b, 32.

³⁷⁹ Vgl. auch CRPD, GC 2, Ziff. 45.

³⁸⁰ CRPD, GC 2, Ziff. 29, 33.

³⁸¹ CRPD, GC 2, Ziff. 13, 34, 44.

(vgl. dazu die Ausführungen unter 5. Bau- und Mobilitätsinfrastruktur) müssen sie anstreben, dass Kultur- und Freizeitangebote den Anforderungen eines universellen Designs entsprechen und sämtliche öffentliche Kultur-, Freizeit- und Sportangebote für alle Menschen mit Behinderung vollständig zugänglich sind³⁸². In der Wahl der Mittel, wie sie dies umsetzen, sind die Vertragsstaaten frei, soweit die Massnahmen in der Realität wirksam sind³⁸³. Der UNO-Behindertenrechtsausschuss empfiehlt eine systematische Vorgehensweise mittels umfassenden Standards, Aktionsplänen und Strategien³⁸⁴.

Auf einer weiteren Ebene verlangt Artikel 30 BRK, dass die Vertragsstaaten die aktive Teilnahme an Kultur ermöglichen, so insbesondere das künstlerische Potenzial von Menschen mit Behinderung fördern (Art. 30 Abs. 2 BRK). Es braucht Programme und Projekte, die Menschen mit Behinderung darin unterstützen, sich als Künstlerinnen und Künstler aus- und fortzubilden sowie weiterzuentwickeln.

Zentral ist ferner die Pflicht, die kulturelle Identität von Menschen mit Behinderung anzuerkennen und aktiv zu unterstützen (Art. 30 Abs. 4 BRK)³⁸⁵. Ausdrücklich erwähnt wird die sprachliche Identität wie die Gebärdensprache und die Kultur von gehörlosen Menschen, die geschützt und mit den nötigen Vorkehrungen in den Bereichen Kultur, Freizeit und Sport gestärkt werden muss. Mögliche Massnahmen sind Programme und Fördermittel, welche für Kultur-, Freizeit- und Sportinstitutionen Anreize schaffen, damit sie in ihr Angebot verstärkt auch Darbietungen aufnehmen, die gemeinsam von Menschen mit und ohne Behinderung entwickelt und mit den entsprechenden Mitteln und Formen dargestellt werden.

Ausserdem verpflichtet die BRK zu Massnahmen, welche die Teilnahme an Sport-, Freizeit- und Erholungsaktivitäten auf der Basis der Gleichheit mit anderen fördern (Absatz 5). Sie müssen geeignet sein, das Ziel der gleichberechtigten Teilnahme an Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten zu ermöglichen. Konkret werden in der BRK folgende nicht abschliessenden Elemente genannt³⁸⁶:

- Ermutigung von Menschen mit Behinderung, so umfassend wie möglich an breiten-sportlichen Aktivitäten auf allen Ebenen teilzunehmen und Förderung entsprechender Massnahmen (Art. 30 Abs. 5 Buchstabe a BRK);
- Sicherstellen, dass Menschen mit Behinderung die Möglichkeit haben, behinderungs-spezifische Sport- und Erholungsaktivitäten zu organisieren, zu entwickeln und an solchen teilzunehmen. Zu diesem Zweck sind Angebote an Anleitung, Training und Ressourcen auf der Grundlage der Gleichberechtigung bereitzustellen (Art. 30 Abs. 5 Buchstabe b BRK);

³⁸² CRPD, GC 2, Ziff. 30, 34, 44.

³⁸³ Vgl. auch CRPD, GC 2, Ziff. 29 f. Zu den Massnahmen für Menschen mit Sinnesbehinderung zählen etwa Übersetzung in Gebärdensprache, Audio Deskription und Untertitel für Filme, Fernsehprogramme und Darbietungen. Bei Museen und Ausstellungen sind beschreibende Führer und Kataloge in Brailleschrift sowie die Nutzung von Lichtkontrasten sinnvoll. Bei einer Verbreitung von Kultur über das World Wide Web ist es nötig, die Web-Standards (W3C) einzuhalten. Für Menschen mit kognitiver Behinderung braucht es wiederum andere Massnahmen.

³⁸⁴ CRPD, GC 2, Ziff. 29, 31 Buchstabe a, 33.

³⁸⁵ Vgl. auch CRPD, GC 2, Ziff. 45.

³⁸⁶ Vgl. auch CRPD, GC 2, Ziff. 46.

- Sodann müssen die Staaten sicherstellen, dass Menschen mit Behinderung Zugang zu Sport-, Erholungs- und Tourismusstätten und deren Angeboten und Aktivitäten haben (Art. 30 Abs. 5 Buchstaben c und e BRK);
- Ferner ist dafür zu sorgen, dass Kinder mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen Kindern an Spiel-, Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten teilnehmen können, einschliesslich im schulischen Bereich (Art. 30 Abs. 5 Buchstabe d BRK).

9.2 Situation im Kanton Zürich

Artikel 11 Absatz 4 der Verfassung des Kantons Zürich gibt Menschen mit Behinderung einen Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Leistungen, wozu auch Dienstleistungen in den Bereichen Kultur, Freizeit und Sport zählen³⁸⁷. Der Anspruch besteht allerdings nur, wenn er für die Anbietenden wirtschaftlich zumutbar ist. Darüber hinaus sieht das kantonale Recht keine Regelungen vor, welche die Pflichten von Anbietern von öffentlichen Kultur-, Sport- und Freizeitleistungen konkretisieren. Zudem enthält das kantonale Recht keine Bestimmungen, welche Kanton und Gemeinden verpflichten, den Zugang von Menschen mit Behinderung zu Kultur-, Freizeit- und Sportangeboten zu fördern.

Die folgenden Ausführungen geben einen Einblick in die einzelnen Teilbereiche Kultur, Sport und Freizeit. Allerdings muss an dieser Stelle vorausgeschickt werden, dass es sich um generelle Informationen handelt, da es die grosse Tragweite des Themas und die Beschränkung der Studie nicht erlaubte, eine tiefere Erhebung der tatsächlichen Situation vorzunehmen.

Kultur

Im Bereich des Kulturrechts gelangen das Kulturförderungsgesetz und die Kulturförderungsverordnung zur Anwendung. In beiden Erlassen gibt es keine explizite Regelung zur Berücksichtigung von Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung. Auch im von der Kulturförderungsverordnung vorgesehenen Leitbild³⁸⁸ des Regierungsrates ist das Thema der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung nicht explizit aufgenommen. Ebenfalls kein Thema ist der Bereich Behinderung bei der in der Verordnung vorgesehenen Fachstelle Kultur³⁸⁹ und der Kulturförderungskommission³⁹⁰. Auch die Gesetze zum Betrieb kantonaler Museen, Bibliotheken und Archive und der Förderung von Gemeinde- und Volksschulbibliotheken (BFV) enthalten keine expliziten Regelungen zu Fragen der Behindertengleichstellung. Gleiches gilt für die Verordnung über das kantonale Jugendparlament, welches u.a. der Förderung der politischen Kultur und Bildung dient und sich für die Anliegen der Jugend einsetzt. In der Vernehmlassung über das kantonale Jugendparlament wurde eingebracht, dass Jugendliche unabhängig von Behinderung Zugang zum Parlament haben sollen. Anpassungen bezüglich Jugendlichen mit Behinderung erfolgten in der Verordnung über das kantonale Jugendparlament allerdings keine.

³⁸⁷ Art. 11 Abs. 4 KV ZH.

³⁸⁸ § 2 Abs. 1 KfV. Siehe auch Kanton Zürich Fachstelle Kultur (2015).

³⁸⁹ § 3 KfV.

³⁹⁰ § 4 KfV.

Eine Übersicht zu den Hindernissen bei kulturellen Angeboten gibt es im Kanton Zürich zwar keine³⁹¹, jedoch sind laut Einschätzungen von Fachleuten die meisten kulturellen Angebote für Menschen mit Behinderung nur sehr beschränkt oder gar nicht zugänglich. Für gehörlose Menschen gibt es kaum Angebote in Gebärdensprache, für Menschen mit Sehbehinderung ist es meist schwierig, die Formate von Ausstellungen, Filmen, Theatern und anderen kulturellen Darbietungen in einer zugänglichen Sprache zu erleben. Zudem gibt es viele bauliche Hindernisse, die den Zugang für Menschen mit Behinderung erschweren.

Kantonale Programme und Projekte zur gezielten Förderung des Kulturschaffens von Menschen mit Behinderung gibt es keine. Es sind nur wenige Massnahmen vorhanden, welche Behinderung im Rahmen von kulturellen Angeboten aus verschiedenen Perspektiven explizit thematisieren. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass zwischen 2004 und 2018 beim Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sehr wenige Projektanträge aus dem Kanton Zürich eingegangen sind und gerade mal 12 finanziert wurden. Diese Diskrepanz zwischen Bedarf und Nachfrage ist unseres Erachtens damit zu erklären, dass der Kanton nur wenig Anreize setzt, welche die Zusammenarbeit zwischen Menschen mit Behinderung, ihren Interessenvertreterinnen und -vertretern sowie Kulturstätten fördern.

Sport

Anders als im Teilbereich Kultur wird der Sport für Menschen mit Behinderung explizit in politischen Plänen erwähnt³⁹². Gestützt auf das sportpolitische Konzept wird PluSport Behindertensport des Kantons Zürich aus dem kantonalen Sportfonds mitfinanziert, u.a. um den Sport für Menschen mit Behinderung zu fördern³⁹³. Der Kanton unterstützt insbesondere Zürcher Verbände und Vereine, die sich für den Sport mit Menschen mit Behinderung einsetzen³⁹⁴. Im Bereich der Förderung des Jugend- und Breitensports soll ein besonderes Augenmerk auf Menschen mit Behinderung und ältere Menschen gerichtet werden³⁹⁵. Dass dies nur beschränkt gelingt, zeigt eine Studie über Sportvereine im Kanton Zürich aus dem Jahr 2017³⁹⁶. Dabei wurde eine nationale Befragung spezifisch für die ca. 700 befragten Vereine aus dem Kanton Zürich ausgewertet. «Behinderung» wird in der ganzen Studie in einer Frage thematisiert: Auf die Frage, ob der betreffende Verein «Menschen mit Behinderungen» Sport ermöglicht, antworten 70% mit «trifft weniger zu» oder «trifft gar nicht zu», 16% finden «teils-teils» und 14% «trifft voll zu» oder «trifft eher zu»³⁹⁷. Hier zeigt sich, dass das Sportangebot im Kanton Zürich ähnlich wie das Kulturangebot noch weit davon entfernt ist, für Menschen mit Behinderung zugänglich zu sein.

Das Sportrecht sieht keine ausdrücklichen Regelungen zur Berücksichtigung von Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung vor, welche verstärkt verpflichtende Impulse zu

³⁹¹ Zur Problematik der Zugänglichkeit und Hindernisfreiheit im Bereich kultureller Dienstleistungen wie dem Beispiel von Museen vgl. Renggli (2009).

³⁹² § 2 lit. a.

³⁹³ 3.4.

³⁹⁴ 3.2.1.

³⁹⁵ 2.2.2.

³⁹⁶ Sportamt des Kantons Zürich (2017).

³⁹⁷ Sportamt des Kantons Zürich (2017, S. 24).

einer Verbesserung der Zugänglichkeit des Sports geben könnten. Weder in der Verordnung über das Sportamt und die Sportkommission noch in der Verordnung über die Fachstelle Sport und die Sportkommission gibt es einen Passus zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Ebenfalls keine spezifische Regelung zur Frage der Teilhabe enthält der Beschluss über die Einführung von Gymnasialklassen für sportlich besonders begabte Jugendliche, wenn es sich etwa um Jugendliche mit Behinderung handelt. Massnahmen zum Abbau von Hindernissen beim Zugang zum Sport sind keine vorgesehen.

Freizeit

Der Kanton sieht keinerlei Massnahmen vor, welche dazu beitragen, dass die Formate von Freizeitangeboten zugänglich gestaltet werden. Die einzige Vorkehrung, die im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung erwähnt werden kann, ist eine Regelung im Unterhaltungsgewerbegesetz. Demnach sind Unterhaltungsgewerbe, die «in gemeiner Weise Menschen oder Menschengruppen verächtlich machen» verboten³⁹⁸. Insgesamt zeigt sich auch hier das Bild, dass private Dienstleistungen im Freizeitbereich für Menschen mit Behinderung in der Regel nicht oder nicht genügend zugänglich sind.

9.3 Handlungsbedarf

Das im Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes verankerte Benachteiligungs- und Diskriminierungsverbot bietet keinen ausreichenden Schutz vor Diskriminierung beim Zugang zu privaten Kultur-, Freizeit- und Sporteinrichtungen³⁹⁹. Auch auf kantonaler Ebene gibt es keine effektiven gesetzlichen Mechanismen, um die Zugänglichkeit der Formate von Kultur-, Freizeit- und Sporteinrichtungen zu gewährleisten. Der Kanton hat seine gesetzgeberischen Mittel bisher nicht ausgeschöpft, wie es gestützt auf Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit den Artikeln 5 und 4 Absatz 1 Buchstabe a BRK geboten wäre. Es besteht Handlungsbedarf, dass der Kanton seine gesetzgeberischen Möglichkeiten ernsthaft prüft. So könnten etwa im Subventions- und Beschaffungs- sowie im Recht über die Aufsicht privater Tätigkeiten oder in einem Rahmengesetz für die Rechte von Menschen mit Behinderung erwirkt werden, dass sich private Anbieter verstärkt um die Gleichbehandlung beim Zugang und die Teilhabe von Menschen mit Behinderung engagieren. Es ist sicherzustellen, dass staatliche und private Anbieter von Kultur-, Sport- und anderen Freizeitangeboten, die öffentlich zugänglich sind, angemessene Massnahmen treffen müssen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern.

Ebenfalls zu bemängeln ist aus Sicht von Artikel 30 Absatz 2 BRK das Fehlen von Aktivitäten und Mitteln zum Abbau von Hindernissen beim Zugang zu Kultur-, Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten sowie zur gezielten Förderung der aktiven Teilnahme von Menschen mit Behinderung im Kunstschaffen. Der Kanton ist gesetzlich zu verpflichten, ein vielfältiges und qualitativ hochwertiges Kunstschaffen und Kulturangebot für Menschen mit Behinderung spezifisch zu fördern. Handlungsbedarf besteht aus Sicht von Artikel 30

³⁹⁸ § 3 Unterhaltungsgewerbegesetz.

³⁹⁹ Vgl. Schefer & Hess-Klein (2014).

Absätze 4 und 5 BRK ausserdem im Bereich der Verankerung des Themas Behinderung sowie der Förderung der sprachlichen Identität und Gehörlosenkultur im Rahmen von Kultur-, Freizeit- und Sportaktivitäten.

Damit es gelingt, die in Artikel 30 BRK geforderte Wirksamkeit der Massnahmen zu gewährleisten, braucht es eine bessere Übersicht zu den Hindernissen bzw. Barrieren, denen Menschen mit Behinderung im in diesem Kapitel untersuchten Bereich «Kultur, Freizeit, Sport» ausgesetzt sind.

10 Gesundheitswesen

Gestützt auf Artikel 113 der Verfassung des Kantons Zürich sind Kanton und Gemeinden für eine «ausreichende und wirtschaftlich tragbare Gesundheitsversorgung» zuständig. Sie schützen und fördern die Gesundheit in ihren «biologischen, psychologischen und sozialen Dimensionen» im Sinne des kantonalen Gesundheitsgesetzes und einer Reihe von Spezialgesetzen, Verordnungen, Statuten und Reglementen. Dies erfordert eine komplexe Zusammenarbeit von vielen Dienstleistenden der ambulanten und stationären Kranken- und Gesundheitspflege und -prävention, in die diverse universitäre und nicht-universitäre Medizinalberufe involviert sind.

Angesichts der grossen Tragweite des Gesundheitssystems ist eine eigene Studie nötig, um die Bedeutung der BRK im Bereich «Gesundheit» darzulegen. Insbesondere die Anforderungen an die Qualität und Quantität der Leistungen zur Sicherstellung eines chancengleichen und benachteiligungsfreien Zugangs bergen viele offene Fragen. Die Ausführungen in diesem Kapitel beschränken sich daher angesichts der beschränkten Ressourcen auf die Frage, ob «Behinderung» im «Gesundheitswesen» des Kantons Zürich ein Thema ist. Erfasst sind unter anderem Spitäler, Pflegeheime, Institutionen der spitalexternen Kranken- und Gesundheitspflege der Spitex sowie ambulante ärztliche Institutionen.

Bevor auf die tatsächliche Situation im Kanton Zürich eingegangen wird, werden im Folgenden die Grundlagen der BRK zum Recht auf Gesundheit in Artikel 25 dargelegt.

10.1 BRK-rechtliche Anforderungen

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, Menschen mit Behinderung eine Gesundheitsversorgung und Pflege⁴⁰⁰ von derselben Qualität zur Verfügung zu stellen wie Menschen ohne Behinderung (Art. 25 BRK)⁴⁰¹. Sie haben Menschen mit Behinderung eine unentgeltliche oder erschwingliche Gesundheitsversorgung in derselben Bandbreite, von derselben Qualität und auf demselben Standard zur Verfügung zu stellen wie Menschen ohne Behinderung. Sie müssen mit allen geeigneten Massnahmen gewährleisten, dass Menschen mit Behinderung so gemeindenah wie möglich zu den Gesundheitsdiensten Zugang haben (Buchstaben a, c). Die Kosten hierfür sind in einer Weise zu decken, die

⁴⁰⁰ Der Begriff der Gesundheitsversorgung schliesst auch den Bereich der Pflege mit ein, vgl. Lachwitz (2010, S. 64 ff.); Schulte (2014, S. 169).

⁴⁰¹ Manfredi (2015, S. 41).

niemanden von einem gleichwertigen Zugang zu den Einrichtungen und Leistungen ausschliesst (Art. 25 Abs. 1 BRK)⁴⁰².

Die Vertragsstaaten müssen garantieren, dass Menschen mit Behinderung einen Anspruch auf angemessene Änderungen und Anpassungen an Gütern und Dienstleistungen der Gesundheit, Pflege und Rehabilitation sowie den entsprechenden Einrichtungen haben (Art. 25 Buchstabe f und Art. 5 BRK; vgl. zudem die Ausführungen in Kapitel 3.3 zum Prinzip der Nichtdiskriminierung). Es müssen spezifische Leistungen angeboten werden, die von Menschen mit Behinderung speziell benötigt werden, damit weitere Behinderungen möglichst geringgehalten und vermieden werden (Art. 25 Buchstabe b BRK).

Weiter müssen die Staaten mit allen geeigneten Mitteln sicherstellen, dass Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen, -güter und -dienstleistungen für sämtliche Gruppen von Menschen mit Behinderung hindernisfrei zugänglich sind. Dazu gehören gestützt auf Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a BRK auch Massnahmen, welche Hindernisse beim Zugang zu medizinischen Einrichtungen beseitigen (vgl. die Ausführungen im Kapitel 5 zur Bau- und Mobilitätsinfrastruktur).

Bei Kindern mit Behinderung ist das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen⁴⁰³. Ihnen muss die Pflege zuhause mit ihren Familien mittels der erforderlichen Unterstützungsdienste ermöglicht werden⁴⁰⁴. Dies gilt auch für Erwachsene, die behinderungsbedingt auf die Pflege zuhause angewiesen sind⁴⁰⁵. Von Artikel 25 BRK ausdrücklich erwähnt wird ferner die Pflicht, die Gesundheits- und Pflegedienste geschlechtsspezifisch zur Verfügung zu stellen⁴⁰⁶. Ausserdem müssen die Vertragsstaaten Leistungen anbieten, durch welche weitere Behinderungen auch bei älteren Menschen möglichst geringgehalten oder vermieden werden (Art. 25 Buchstabe b). Ebenfalls zu berücksichtigen sind die kulturellen und sprachlichen Hintergründe von Menschen mit Behinderung⁴⁰⁷.

Das Recht auf Gesundheit umfasst eine Garantie der Persönlichkeitsrechte⁴⁰⁸. Jeder Mensch mit Behinderung hat gleichberechtigt mit anderen das Recht auf Achtung seiner körperlichen Integrität und seelischen Unversehrtheit (Art. 17 BRK). Die Vertragsstaaten haben alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial-, Bildungs- und sonstigen Massnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderung sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Wohnung vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu schützen (Art. 16 BRK). Besondere Aufmerksamkeit bei der Einhaltung der Sorgfalts- und Schutzgarantien braucht es in Situationen, in denen Menschen mit Behinderung von an-

⁴⁰² Vgl. Landolt (2017, S. 194 ff.).

⁴⁰³ Manfredi (2015, S. 40); Blum-Schneider & Gächter (2015, S. 37).

⁴⁰⁴ Blum-Schneider & Gächter (2015, S. 37-39).

⁴⁰⁵ Blum-Schneider & Gächter (2015, S. 37-39).

⁴⁰⁶ Vgl. auch CRPD, GC 3, Ziff. 25 ff.

⁴⁰⁷ Vgl. auch CRPD, GC 3, Ziff. 25 ff.

⁴⁰⁸ Hotz (2016, S. 815 ff. insb. 827, 838).

deren Personen abhängig oder besonders verletzlich sind wie zum Beispiel in Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen⁴⁰⁹ oder wenn sie entgegen ihrem Willen untergebracht werden⁴¹⁰.

Eine Versorgung mit Gesundheits- und Pflegedienstleistungen darf nur auf der Grundlage der informierten und freien Einwilligung erfolgen⁴¹¹. Es ist zu garantieren, dass die Vertraulichkeit von Informationen über Personen, die Gesundheit und die Rehabilitation von Menschen mit Behinderung geschützt wird (Art. 22 Abs. 2 BRK). Angehörige von Gesundheitsberufen sind verpflichtet, Menschen mit Behinderung über eine Gesundheitsleistung vollumfänglich aufzuklären (Art. 25 Buchstabe d BRK). Das Gesundheitspersonal der staatlichen und privaten Gesundheitsversorgung muss mittels ethischer Normen und Schulungen für die Menschenrechte, die Würde, die Autonomie und die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung sensibilisiert werden. Ebenso ist das Bewusstsein von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Institutionen zu schärfen⁴¹². Es besteht eine Pflicht zur Aus- und Fortbildung mit Blick auf Fachkräfte und Mitarbeitende in Gesundheits-, Pflege-, Habilitations- und Rehabilitationseinrichtungen (Art. 26 Abs. 2 BRK)⁴¹³.

10.2 Situation im Kanton Zürich

Befragte sprechen von verschiedenen Schwierigkeiten bei der Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen:

- Ein Problem betrifft die mangelnde Sensibilität und das Wissen des Gesundheitspersonals über die Rechte von Menschen mit Behinderung. Vor allem Empfangsstellen bei Spitälern seien häufig zu wenig in Bezug auf die spezifische Situation von Menschen mit Behinderung sensibilisiert. Fachkenntnisse und Ressourcen zum Umgang mit Menschen mit Behinderung und insbesondere Personen mit kognitiver Behinderung fehlen in Spitälern sowie Alters- und Pflegeheimen weitgehend.
- In der Psychiatrie kommen laut Rückmeldungen der Befragten noch zu viele fürsorgereiche Unterbringungen vor. Kritisiert wird auch der Fokus auf medikamentöse Behandlung und dass bei Krisen wenig Angebote für Alternativen zur Klinik vorhanden seien. Daher wird von einzelnen Interviewten verlangt, dass Notfallärzte besser zu den rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere auch hinsichtlich der Rechtsfähigkeit und Selbstbestimmung, geschult werden müssen.
- In Institutionen für Menschen mit Behinderung bestehen häufig Unklarheiten darüber, wer bei einem Spitaleintritt einer Person mit Behinderung aus einer Institution diese begleitet und für die Betreuung im Spital zuständig ist.

Im aktuellen Planungsbericht des Sozialamts Zürich für die Periode 2017 bis 2019⁴¹⁴ wird die Behandlung von Menschen mit psychischer Erkrankung als Herausforderung für die

⁴⁰⁹ Hotz (2016, S. 815 ff. insb. 827, 838); vgl. auch CRPD, Mitteilung 5, Ziff. 8.1 ff.; CRPD, GC 3, Ziff. 29-32; Zur Praxis des EGMR vgl. Bures gegen Tschechische Republik; Dordevic gegen Kroatien; D. D. gegen Litauen; Stanev gegen Bulgarien; Storck gegen Deutschland.

⁴¹⁰ Hotz (2016, S. 815 ff. insb. 827, 838); vgl. auch CRPD, Mitteilung 5, Ziff. 8.1 ff.

⁴¹¹ CRPD, GC 1, Ziff. 41 f.; vgl. auch Schulte (2014, S. 170).

⁴¹² Vgl. auch Schulte (2014, S. 170).

⁴¹³ CRPD, GC 3, Ziff. 40 ff., insb. 42, 57.

⁴¹⁴ Kantonales Sozialamt Zürich & Hochschule Luzern (2016).

folgenden Jahre genannt. Weil psychiatrische Kliniken zunehmend auf akute Krankheitsphasen fokussieren, führt dies dazu, dass Menschen mit chronischen psychischen Erkrankungen, die instabile Krankheitsverläufe und «Verhaltensauffälligkeiten» haben, vermehrt in Institutionen für Menschen mit Behinderung untergebracht werden. Damit diese nicht überfordert sind, haben verschiedene dieser Institutionen im Kanton psychiatrisch ausgebildete Personen angestellt und Schulungen zu psychiatrischen Themen angeboten. Hier besteht offenbar Handlungsbedarf.

Eine weitere Herausforderung, die im Planungsbericht genannt wird, ist die Pflege von älteren Menschen mit Behinderung⁴¹⁵. Zwischen 2008 bis 2015 ist der Anteil der über 65-Jährigen im Bereich «Wohnen» stark gewachsen⁴¹⁶. In den nächsten 20 Jahren wird eine Verdoppelung der über 65-Jährigen in Institutionen erwartet. Die grösste Gruppe sind Menschen mit einer kognitiven Behinderung. In diesem Zusammenhang verweist ein Bericht⁴¹⁷ des Regierungsrates auf die Leitlinien der Alterspolitik⁴¹⁸, die «im Grundsatz auch für Menschen mit einer Behinderung» möglichst lange ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen sollen⁴¹⁹. Zudem besteht das Ziel, dass Personen mit Behinderung im Alter in den Institutionen bleiben können, in welchen sie vorher gewohnt haben.

Institutionen für Menschen mit Behinderung haben sich Kenntnisse zu älteren Menschen mit Behinderung angeeignet und arbeiten inzwischen verstärkt mit Spitex und Pflegefachleuten zusammen. Es gibt bereits Institutionen für Menschen mit Behinderung mit Altersgruppen⁴²⁰. Gemäss einem Positionspapier von INSOS Zürich zu Alter und Behinderung⁴²¹ haben die Hilfesysteme für Menschen mit Behinderung und für Menschen im Pensionsalter allerdings noch immer zu wenig Berührungspunkte. Insbesondere Pflegeheime sind ungenügend auf die Gruppe der älteren Menschen mit Behinderung vorbereitet. Die Leistungen des Sozial- und des Gesundheitsbereichs sollten gemäss INSOS Zürich deshalb durchlässiger werden.

Darüber hinaus enthält der Planungsbericht keine Themen, die den Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung betreffen. Bestimmungen zur Prävention von Benachteiligung und Förderung der Gleichstellung von Kundinnen und Kunden bzw. Patientinnen und Patienten mit Behinderung sind im Gesundheitsgesetz sowie in den einschlägigen weiteren Spezialgesetzen und -verordnungen des kantonalen Gesundheitsrechts keine vorhanden.

⁴¹⁵ Kantonales Sozialamt Zürich und Hochschule Luzern (2016, S. 21).

⁴¹⁶ Die Zahl der über 65-jährigen Personen hat in den «Invalideneinrichtungen» um 26% zugenommen.

⁴¹⁷ Regierungsrat Kanton Zürich (2015).

⁴¹⁸ Sicherheitsdirektion Kanton Zürich (o. D).

⁴¹⁹ Das Thema Alter/Behinderung war bereits im 2012 aktuell, als der Kantonsrat dem Regierungsrat ein Postulat (Thomet-Bürki, Wiederkehr & Schaaf, 2015) (KR-Nr. 275/2012) betreffend eine kantonale Strategie zum Thema Behinderung-Alter-Pflege überwiesen hat.

⁴²⁰ Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich (2017) hat ein Merkblatt für die Aufnahme von «Behindertenheimen» auf die Zürcher Pflegeheimliste ausgearbeitet. Die Vorgaben für die Aufnahme auf diese Liste betreffen allerdings hauptsächlich infrastrukturelle Aspekte (Hindernisfreies Bauen) sowie Kriterien für das Personal (Mindestvorgaben zur Anzahl Pflegefachpersonen u.a.).

⁴²¹ INSOS Zürich (2015).

10.3 Handlungsbedarf

Im Bereich der Gesundheit und Pflege gibt es einen grossen Handlungsbedarf, das Thema der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung anzugehen. Gestützt auf Artikel 25 Buchstaben b und f in Verbindung mit Artikel 5, 4 Absatz 1 Buchstaben a und B und Artikel 2 BRK ist sicherzustellen, dass das Gesundheitspersonal den individuellen Bedürfnissen der zu behandelnden, betreuenden und zu pflegenden Personen Rechnung trägt und dabei die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung berücksichtigt. Insbesondere ist zu garantieren, dass öffentliche und private Anbieter von allgemein zugänglichen Gesundheitsdienstleistungen angemessene Massnahmen treffen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu verhindern, zu beseitigen und zu verringern.

Gestützt auf Artikel 25 in Verbindung mit Art. 4 Absatz 1 Buchstabe a BRK besteht unter anderem Bedarf an einer Regelung im Gesundheitsgesetz sowie den einschlägigen Ausführungsgesetzen, welche die Gesundheitseinrichtungen dazu verpflichten, das Personal für die Rechte von Menschen mit Behinderung zu sensibilisieren (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter 4.6 Wissensvermittlung). Unter anderem wird empfohlen, den Gesundheitsinstitutionen bewilligungsrechtliche Auflagen zur Sensibilisierung und Weiterbildung ihres Gesundheitspersonals zu machen.

11 Empfehlungen

Im Folgenden werden drei Empfehlungen formuliert, die sich aus der BRK ergeben. Sie beschränken sich auf den Bereich der übergeordneten «Behindertengleichstellungspolitik». Daraus darf jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass die Umsetzung dieser Empfehlung ausreicht, um die Anforderungen der BRK umzusetzen. Unter anderem verweisen wir an dieser Stelle auf den Vorschlag der Regierung des Kantons Basel-Stadt, der gestützt auf eine Untersuchung der Universität Basel zur BRK ein Modell für ein kantonales Rahmengesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderung sowie diverse Anpassungen in der Spezialgesetzgebung vorschlägt⁴²².

Ausserdem wird anschliessend an die drei folgenden Empfehlungen eine Übersicht gegeben zu möglichen Vorkehrungen in den in der Studie untersuchten thematischen Schwerpunkten: «Bau- und Mobilitätsinfrastruktur», «Selbstbestimmte Lebensführung», «Bildung», «Arbeit und Beschäftigung», «Kultur, Freizeit, Sport» sowie «Gesundheitswesen».

11.1 Empfehlungen zur Behindertengleichstellungspolitik

Empfehlung 1: Aufbau und dauerhafte Finanzierung einer kantonalen Verwaltungsstelle (z.B. Fachstelle) zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung, welche über die Befugnisse, Fachkompetenzen und finanziellen Mittel verfügt, um die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention effektiv zu koordinieren.

Erläuterungen zu den zentralen Aspekten der Empfehlung:

- Koordination: Die Hauptaufgaben der Fachstelle sind die Koordination der Umsetzung der BRK sowie die Unterstützung bei der Erarbeitung und Umsetzung des kantonalen Entwicklungs- und Massnahmenplans (Empfehlung 2). Dies bedingt eine enge Zusammenarbeit mit Einheiten der kantonalen Verwaltung, mit den Gemeinden, dem Bund sowie Menschen mit Behinderung und ihren Organisationen. Der Wissenstransfer vom Kanton zu den Gemeinden, zu anderen Kantonen sowie zum Bund muss sichergestellt werden.
- Anlaufstelle: Die Fachstelle ist das Kompetenzzentrum für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und die erste Anlaufstelle im Kanton Zürich. Sie berät die Verwaltung und sorgt dafür, dass sämtliche Direktionen bei der Weiterentwicklung von Menschen mit Behinderung im Kanton einbezogen werden. Sie ist Anlaufstelle für die breite Öffentlichkeit. Zudem ist sie Kontaktstelle für Menschen mit Behinderung und deren Organisationen im Kanton Zürich und dient als Schnittstelle zwischen Verwaltung, Bevölkerung und spezialisierten Organisationen.
- Weitere Aufgaben: Zu den weiteren Aufgaben der Fachstelle gehören die Überwachung und Koordination der Umsetzung der behindertenrechtlichen Bestimmungen, die Förderung der Mitbestimmung von Menschen mit Behinderung bei Massnahmen

⁴²² BS, Ratschlag Behindertenrechtgesetz.

der kantonalen Verwaltung, die Sensibilisierung der Öffentlichkeit, die Wissensvermittlung innerhalb der Verwaltung sowie die Stärkung der Programmentwicklung und Projektförderung im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und Umsetzung der BRK.

- Garantie nachhaltiger Strukturen: Bei der Festlegung von Auftrag, Organisation, Aufgaben und Ressourcen der Fachstelle ist darauf zu achten, dass die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und die Umsetzung der BRK zu dauerhaften und nachhaltigen Aufgaben werden. Dies setzt voraus, dass die Fachstelle in der Organisation der Verwaltung an einer Stelle angesiedelt ist, welche Handlungsspielräume und Autorität in der gesamten Verwaltung sicherstellt. Sämtliche Einheiten des Kantons und der Gemeinden sowie die Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sind zu verpflichten, die Fachstelle frühzeitig über Projekte der Rechtsetzung und weitere Verwaltungshandlungen von erheblicher Bedeutung zu orientieren.
- Fachpersonen in den Direktionen: Um gewährleisten zu können, dass die Umsetzung in den Regelstrukturen geschieht, braucht es zusätzlich zur zentralen Fachstelle institutionell-organisatorische Massnahmen in den einzelnen Direktionen. Es wird empfohlen, in den Direktionen Fachstellen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung aufzubauen, die eng mit der zentralen Fachstelle zusammenarbeiten.
- Finanzplan: Die Umsetzung der BRK und der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung benötigt finanzielle Ressourcen bei der zentralisierten Verwaltungsstelle und innerhalb jeder Direktion des Kantons.

Empfehlung 2: Erarbeitung eines konkreten, terminierten und überprüfbaren Entwicklungs- und Massnahmenplans zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und Umsetzung der BRK im Kanton Zürich und den Gemeinden.

Erläuterungen zu den zentralen Aspekten der Empfehlung:

- Gleichstellung als Querschnittsaufgabe: Die kantonale Fachstelle bildet eine kleine Fachgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern aller Direktionen, von Behinderung betroffenen und nicht betroffenen Fachpersonen, die für die zentralen Lebensbereiche in der BRK kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen festlegen. Diese müssen durch den Regierungsrat verabschiedet werden. Die Erstellung und Koordination der detaillierten Planung der einzelnen Massnahmen ist dann Aufgabe der Fachstelle und der Ansprechpersonen in der kantonalen Verwaltung und den Gemeinden.
- Partizipation von Menschen mit Behinderung: Der Entwicklungs- und Massnahmenplan ist in enger Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderung und ihren Organisationen zu erarbeiten. Wichtig ist dabei, dass die verschiedenen Gruppen von Menschen mit Behinderung vertreten sind. Der Massnahmenplan regelt übergeordnet die Mitwirkung von Menschen mit Behinderung in allen Prozessen der Planung, Umsetzung und Evaluation nach dem Grundsatz «Nichts über uns ohne uns». Ausserdem werden die Interessen von Frauen und Kindern mit Behinderung sowie älteren Menschen berücksichtigt. Ebenfalls einzubeziehen sind die Perspektiven von Menschen mit Geschlechtsvarianten, Transpersonen, Homosexuellen sowie Menschen mit Rassismuserfahrung mit Behinderung.

- Ziele und Aufgaben: Im Entwicklungs- und Massnahmenplan sollen die inhaltlichen Schwerpunkte und Ziele (mit Indikatoren) festgehalten werden. Sodann sind Massnahmen, Projekte und Programme zu den folgenden wichtigsten Querschnittsaufgaben einer Behindertengleichstellungspolitik zu definieren: Organisation, Mitsprache und Mitbestimmung, Statistik und Monitoring, Zugänglichkeit, Wissensvermittlung. Ferner braucht es Projekte, Programme und Massnahmen zur Schliessung von Gesetzeslücken in den wichtigsten thematischen Bereichen wie z.B. in den im Rahmen dieser Studie behandelten Themen Bau- und Mobilitätsinfrastruktur, Selbstbestimmung, Bildung, Erwerb und Beschäftigung, Gesundheit, Kultur, Freizeit und Sport sowie Gesundheitswesen. Eine weitere Aufgabe bildet die Unterstützung und Koordination der Umsetzung der BRK in den Gemeinden (allenfalls Anregung kommunaler Ansprechpersonen).
- Umsetzung und Monitoring: Ebenfalls wichtiger Teil des Entwicklungs- und Massnahmenplans ist es, die Zuständigkeiten und Befugnisse der Umsetzung festzulegen und ein Verfahren der laufenden Überprüfung der Umsetzung (Monitoring) zu definieren.

Empfehlung 3: Systematische Verbesserung der hindernisfreien Zugänglichkeit der Information und Kommunikation der kantonalen Verwaltung und ihrer Angebote.

Erläuterungen zu den zentralen Aspekten der Empfehlung:

- Alternative Formen der Kommunikation: Der Kanton gewährleistet, dass für Menschen, die behinderungsbedingt auf alternative Formen der Kommunikation angewiesen sind⁴²³, diese im Kontakt mit den Behörden pragmatisch und ohne damit verbundene Zusatzkosten für die betroffene Person zur Verfügung gestellt werden.
- Barrierefreies Internet: Der Kanton gewährleistet, dass die Informationen im Internet im Sinne des Accessibility Standard eCH-0059⁴²⁴ barrierefrei zur Verfügung stehen. Wichtige Informationen sind zunehmend in Leichte Sprache und in Gebärdensprache zu übersetzen.
- Barrierefreie digitale Kommunikation: Bei der Entwicklung und Umsetzung der Empfehlung 3 kann sich der Kanton unter anderem an den Massnahmen des Bundes orientieren. Der Bundesrat hat im Rahmen seines aktuellen Berichts zur Behindertenpolitik⁴²⁵ beschlossen, «Barrierefreie digitale Kommunikation» als einen Schwerpunkt zu definieren. Das Ziel ist es sicherzustellen, dass die Barrierefreiheit und die Kompetenz der Bundesverwaltung bezüglich E-Accessibility und anderen barrierefreien Kommunikationsformen hoch ist.
- Sensibilisierung von Schlüsselpersonen in den Direktionen: Der Kanton baut in den einzelnen Direktionen Ansprechpersonen für Rechte zur Zugänglichkeit auf. Deren Aufgabe ist es, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den jeweiligen Direktionen für Anforderungen der hindernisfreien Kommunikation zu sensibilisieren und zu informieren.

⁴²³ Wie Gebärdensprachdolmetschende, Schriftdolmetschende und sonstige von Menschen mit Behinderung gewählte Mittel, Formen und Formate der Kommunikation.

⁴²⁴ Dabei handelt es sich um die Standards des Vereins eCH (2011), dessen Ziel es ist, eGovernment in der Schweiz zu fördern. Der Verein ist von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden sowie Wirtschaft und Wissenschaft getragen.

⁴²⁵ Der Bundesrat (2018).

Eine weitere Aufgabe der Schlüsselpersonen ist es, für Kundinnen und Kunden mit Behinderung zur Verfügung zu stehen, wenn diese Bedürfnisse haben, welche die hindernisfreie Kommunikation mit der Verwaltung betreffen.

11.2 Vorkehrungen innerhalb der thematischen Schwerpunkte

Die folgende Auflistung weiterer Massnahmen betrifft die Umsetzung einiger wichtiger BRK-rechtlichen Verpflichtungen in den einzelnen thematischen Schwerpunkten. Andere Bereiche konnten im Rahmen dieser Studie nicht behandelt werden. Hier braucht es zusätzliche und jeweils spezifische Untersuchungen zu den Verpflichtungen, die sich für den Kanton aus der BRK ergeben. Namentlich sind dies zum Beispiel die Themen soziale Sicherheit, Sicherheit und Justiz, Kindes- und Erwachsenenschutz, politische Rechte, Familie und Sexualität.

Tabelle 1: Vorkehrungen innerhalb der thematischen Schwerpunkte

| <i>Bereich</i> | <i>Vorkehrungen</i> |
|---|--|
| <i>Bau- und Mobilitätsinfrastruktur</i> | <ul style="list-style-type: none"> – Enges Monitoring für eine rasche und garantierte Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtungen bei sämtlichen öffentlichen Bauten und Anlagen, bei der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs sowie bei Wohnbauten und Bauten mit Arbeitsplätzen – Einführung des Grundsatzes «Design for all» – Ausbau der Ressourcen für die Baubehörden und die kantonale Beratungsstelle im Bereich hindernisfreies Bauen |
| <i>Selbstbestimmte Lebensführung</i> | <ul style="list-style-type: none"> – Gewährleistung eines genügend grossen und finanziell gedeckten Angebots an begleiteten und betreuten Wohnformen – Einführen eines Rechts auf ein Assistenzbudget zur Sicherstellung der gleichberechtigten Teilhabe an gesellschaftlichen Aktivitäten – Flexibilisierung und Individualisierung von spezifischen Unterstützungsangeboten – Sicherstellen von einer genügenden Anzahl subventionierter Transporte ohne finanzielle und organisatorische Nachteile zu Benutzerinnen und Benutzern des öffentlichen Verkehrs – Schaffen von Verpflichtungen und Anreizen für Institutionen für Menschen mit Behinderung zu einer systematischen Umsetzung der BRK |

| <i>Bereich</i> | <i>Vorkehrungen</i> |
|---------------------------------|---|
| <i>Bildung</i> | <ul style="list-style-type: none"> – Integration ab Geburt sicherstellen: Verankerung als Recht auf Integration im Bildungsgesetz; Sicherung der nötigen Mittel für die Schulen inklusive der Finanzierung familienergänzender Kinderbetreuung – Gestützt auf individuelle Schulpläne schrittweise und verbindliche Anpassung der einzelnen Schulen an ein inklusives Bildungssystem, wobei Folgendes zu beachten ist: barrierefreie Kommunikation, Hindernisfreiheit beim Curriculum, dem Lehrmaterial und den Lehrmethoden – Sicherstellen, dass Jugendliche und junge Erwachsene mit psychosozialer Behinderung vom Kanton finanzielle Unterstützung erhalten, um behinderungsbedingte Mehrkosten zu decken – Lehrpersonen sensibilisieren/weiterbilden für BRK und Schülerinnen/Schüler mit Behinderung – Schaffen von Verpflichtungen und Anreizen für die Zugänglichmachung regulärer Weiterbildungsangebote |
| <i>Arbeit und Beschäftigung</i> | <ul style="list-style-type: none"> – Verankerung eines Rechts auf angemessene Vorkehrungen sowie einer erhöhten Fürsorgepflicht im Personalrecht – Schaffen einer gesetzlichen Pflicht zur Förderung der Anstellung und Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in der kantonalen Verwaltung (inklusive Prüfung von Quotenregelungen) – Entwicklung von konkreten und überprüfbaren Massnahmen zur kontinuierlichen Erhöhung des Anteils von Angestellten mit Behinderung unterschiedlichster Gruppen in der kantonalen und kommunalen Verwaltung – Durchführen von Beschäftigungsprogrammen und Programmen zur unterstützten Beschäftigung zur Förderung der Anstellung von Menschen mit Behinderung auf dem privaten Arbeitsmarkt – Prüfen von Anreizen im Subventions- und Beschaffungsrecht für private Arbeitgebende – Entwicklung von Massnahmen zur Verbesserung des Übergangs vom zweiten in den ersten Arbeitsmarkt – Spezifisches Augenmerk auf die Integration von Menschen mit Behinderung, die multiplen Diskriminierungen ausgesetzt sind wie Frauen und Kinder, ältere Menschen, Men- |

| <i>Bereich</i> | <i>Vorkehrungen</i> |
|--------------------------------|---|
| | <p>schen mit Geschlechtsvarianten, Homosexuelle, Transpersonen sowie Personen mit Rassismuserfahrung mit Behinderung</p> |
| <i>Kultur, Freizeit, Sport</i> | <ul style="list-style-type: none"> – Schaffen von Anreizen, damit sich bestehende Angebote aus dem Kultur-, Freizeit- und Sportbereich für Menschen mit Behinderung öffnen – Prüfen von Regelungen im Subventions-, Beschaffungs- und Aufsichtsrecht – Durchführen von Programmen und Projekten zur Förderung der Thematisierung von Behinderung, der sprachlichen Identität und Gehörlosenkultur im Rahmen von Kultur-, Freizeit- und Sportaktivitäten – Systematische Erhebung und Monitoring der Hindernisse |
| <i>Gesundheitswesen</i> | <ul style="list-style-type: none"> – Verankerung einer Regelung im Gesundheitsrecht zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung im Gesundheitswesen – Bewilligungsrechtliche Verpflichtung der Institutionen im Gesundheitsbereich zur Sensibilisierung und Weiterbildung des Gesundheitspersonals – Definition von Zuständigkeiten in Bezug auf die BRK-Umsetzung beim Kanton – Schnittstellen zwischen Sozial- und Gesundheitsbereich bearbeiten – Bessere Vorbereitung von Pflegeheimen auf ältere Menschen mit Behinderung |

Verzeichnisse

Literaturverzeichnis

- Aktionskreis Behindertenpolitik Kanton Zürich. (2017). *Im modernen Arbeitsmarkt muss es Chancen für alle geben!* Abgerufen am 24.4.2018 unter: <http://www.akb-zh.ch/files/akb-anlass-2017-position-arbeit.pdf>
- Amt für Verkehr.
(2010). *Behindertengerechtes Bauen im öffentlichen Strassenraum. Bericht.* Abgerufen am 19.4.2018 unter:
https://afv.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/afv/de/strassenverkehr/projektentwicklung/behindertengerechtes_bauen/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/bericht_zum_behinder.spooler.download.1436787298975.pdf/KTZH_AFV_Bericht_Behindertengerechtes_Bauen_2010.09.22.pdf
- (2012). *Hindernisfreie Wanderwege im Zürcher Weinland. Bericht über die Pilotplanung.* Abgerufen am 19.4.2018 unter:
https://afv.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/afv/de/velo_und_fussverkehr/fussverkehr/hindernisfreiewanderwege/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/bericht_pilotplanung.spooler.download.1436872896617.pdf/KTZH_AFV_Bericht_Hindernisfreie_Wanderwege_2012.07.23.pdf
- Amt für Verkehr & Zürcher Verkehrsverbund (ZVV). (2018). *Hindernisfreie Bushaltestellen. Empfehlung zur Ausgestaltung.* Abgerufen am 19.4.2018 unter:
https://afv.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/afv/de/velo_und_fussverkehr/fussverkehr/behindertengerechtes_bauen/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/hindernisfreie_busha.spooler.download.1436787534483.pdf/KTZH_AFV_ZVV_Empfehlung_Hindernisfreie_Bushaltestellen_2014.04.07.pdf
- Anderer, K. (2016). Kindes- und Erwachsenenschutz: Die Praxis im Spannungsfeld zwischen Schutz und Selbstbestimmung. *ZKE*, S. 337-339.
- Association for the Prevention of Torture (apt). (2006). *Guide to the Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms.* Abgerufen am 25.2.2018 unter:
https://www.apt.ch/content/files_res/NPM.Guide.pdf
- Arnardóttir, O. M. (2003). Equality and Non-Discrimination under the European Convention on Human Rights. *The Hague: Martinus Nijhoff Publishers*, S. 95-125.
- avanti donne. (2017). *Jahresbericht 2016.* Abgerufen am 25.6.2018 unter:
http://www.avantidonne.ch/getdoc/9e060f7e-31f2-425b-b1bf-747e37cc1aa7/avantidonne_JB2016_Web.aspx
- Basel-Stadt. (2018). *Ratschlag und Bericht betreffend Kantonale Volksinitiative «Für eine kantonale Behindertengleichstellung» und Gegenvorschlag für ein Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtegesetz, BRK) sowie Bericht zur Motion Georg Mattmüller und Konsorten betreffend kantonales Behindertengleichstellungsrecht. Fassung für externe Vernehmlassung (Frist: 5. Oktober 2018).* Abgerufen am 07.7.2018 unter:
<http://www.regierungsrat.bs.ch/geschaefte/vernehmlassungen.html>
- Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Deutsches Institut für Menschenrechte. (2015). *Prüfung abgelegt – und nun? Die Empfehlungen des Fachausschusses zur UN-Behindertenrechtskonvention als Impulsgeber für Bund, Länder und Kommunen. Dokumentation der CRPD Follow-up Konferenz am 24. Juni 2015.* Berlin. Abgerufen am 7.7.2018 unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Dokumentation/Dokumentation_CRPD_Follow_up_Konferenz_Pruefung_abgelegt_24_06_2015.pdf
- Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ). (2017). *Jahresbericht 2016.* Abgerufen am 25.4.2018 unter:
https://www.bkz.ch/fileadmin/bkz.ch/public/BKZ_allgemein/Jahresberichte/20170329-Jahresbericht_BKZ_2016-zugaenglich.pdf

Bildungsdirektion Kanton Zürich.

(2016). *Berufswahl- und Lebensvorbereitung von Jugendlichen in der Sonderschulung.*

Rahmenkonzept. Abgerufen am 19.4.2018 unter:

https://vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulbetrieb_und_unterricht/sonderpaedagogisches0/sonderschulung/_jcr_content/contentPar/downloadlist_1/downloaditems/62_146884538762.spooler.download.1468845194558.pdf/berufswahl_sonderschulung_ia_2016.pdf

(2017a). *Richtlinie. Gewährleistung von Nachteilsausgleichsmassnahmen in der beruflichen*

Grundbildung. Abgerufen am 31.5.2018 unter:

https://mba.zh.ch/internet/bildungsdirektion/mba/de/berufslehre_abschlusspruefung/informationen_fuer_lernende1/lehraabschlusspruefung/nachteilsausgleich/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/727_1525711742094.spooler.download.1525711673202.pdf/RichtlinienNachteilsausgleich.pdf

(2017b). *Versorgungsplanung 2017/18-2019/20 der Sonderschulung.* Abgerufen am 30.11.2017 unter:

https://vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulbetrieb_und_unterricht/sonderpaedagogisches0/sonderschulung/_jcr_content/contentPar/downloadlist_8/downloaditems/3257_1506344737365.spooler.download.1506344505623.pdf/versorgungsplan_sonderschulung_2017_2018_2019_2020_def.pdf

(2017c). *Nachteilsausgleich bei der Leistungsbeurteilung von Schülerinnen und Schülern mit*

Behinderung in der Volksschule. Abgerufen am 31.5.2018 unter:

https://vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulbetrieb_und_unterricht/zeugnisse/_jcr_content/contentPar/downloadlist_2/downloaditems/142_1511513078886.spooler.download.1511512940795.pdf/2017_broschuere.pdf

Blum-Schneider, B. & Gächter, T. (2015). Spitex-Leistungen für Kinder – ein verfassungsrechtlicher Auftrag. *Pflegerecht*, S. 36-39.

Boente, W.

(2016). Behindertenrechtskonvention und Erwachsenenschutzrecht - ein Zwischenruf. *FamPra.ch*, S. 111-122.

(2018). Erste Auswirkungen der Behindertenrechtskonvention auf das Erwachsenenschutzrecht. *FamPra.ch*, S. 110-125.

Buholzer, A., Grütter, J. & Tschopp, C. (2015). *Evaluation der Integrierten Sonderschulung in der Verantwortung der Regelschule (ISR) im Kanton Zürich. Evaluationsbericht 2015.* Abgerufen am 26.1.2018 unter:

https://vsa.zh.ch/dam/bildungsdirektion/vsa/schulbetrieb/sopaed/sondersch/integriertesonderschulung/isr/Evaluationsbericht_ISR_PH_Luzern.pdf.spooler.download.1450359522175.pdf/Evaluationsbericht_ISR_PH_Luzern.pdf

Bundesamt für Statistik.

(2012). *Zugänglichkeit der Wohnung für Menschen mit eingeschränkter Mobilität. Tabelle*

T20.05.05.04.10. Abgerufen am 19.4.2018 unter:

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/individuelles-wohlbefinden/wohnen.assetdetail.276965.html>

(2018). *Invalidenversicherung. Statistiken.* Abgerufen am 23.5.2018 unter:

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialversicherungen/iv.html>

Cahannes-Kocher, J. & Rieder, A. (2016). Das Behindertengleichstellungsgesetz in Leichter Sprache - ein Beitrag zur Gleichstellung. *LeGes 2016/1*, S. 91-97.

Copur, E. & Pärli, K. (2013). Der hindernisfreie Zugang zu Bildung – Pflichten der Hochschule. *Jusletter vom 15. April 2013.*

Cottier, M. (2016). Understanding the impact of different concepts of surrogate mother for the regulation of international surrogacy arrangements. *Völkerrechtsblog 22. Juli 2016.*

Degener, T. (2012). Das Recht auf inklusive Bildung als Menschenrecht. *Kritische Justiz*, S. 405-419.

Der Bundesrat.

- (2016). *Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen*. Abgerufen am 4.1.2017 unter:
https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Initialstaatenbericht%20BRK.pdf.download.pdf/Initialstaatenbericht_BRK_v1.0.pdf
- (2018). *Behindertenpolitik. Bericht des Bundesrates vom 9.5.2018*. Abgerufen am 23.5.2018 unter:
<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/52345.pdf>

Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR). Berlin.

- (2010a). *Partizipation - ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention*.
- (2010b). *Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Positionspapier Nr. 2 der Monitoring-Stelle zur Behindertenrechtskonvention*.
- (2010c). *Monitoring - unverzichtbarer Beitrag zur staatlichen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention*.
- (2011). *Behinderung: Neues Verständnis nach der Behindertenrechtskonvention*.
- (2012a). *Systematische «Enthinderung»: UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet zum Barriereabbau*.
- (2012b). *Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern*.
- (2012c). *Vorschläge zur Reform des Behindertengleichstellungsrechts in Bund und Ländern im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention*.
- (2012d). *Monitoring – unverzichtbarer Beitrag zur staatlichen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention*. Positionspapier Nr. 1 der Monitoring-Stelle zur Behindertenrechtskonvention. 3., geringfügig veränderte Auflage.
- (2012e). *Inklusive Bildung ist Menschenrecht. Arum es die inklusive Schule für alle geben muss*.
- (2013a). *Expertise für ein Artikelgesetz zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Land Berlin*.
- (2013b). *Anlässlich der Veröffentlichung der Thematische Studie des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte zum Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung*.
- (2013c). *«Barrieren in den Köpfen» abbauen! Bewusstseinsbildung als Verpflichtung*.
- (2014a). *Frauen mit Behinderung besser vor Gewalt schützen*.
- (2014b). *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Bauordnung für Berlin. 3. Gesetz zur Änderung der Bauordnung für Berlin*.
- (2014c). *Zur thematischen Studie des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte zum Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung*.
- (2015). *Zum ersten allgemeinen Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen*.
- (2016a). *Inklusiver Arbeitsmarkt statt Sonderstrukturen*.
- (2016b). *Mehr barrierefrei Bücher. Warum der Vertrag von Marrakesch endlich umgesetzt werden muss*.
- (2016c). *Wohnen und Leben in der Gemeinschaft: Ein unerfüllter Auftrag der UN-Behindertenrechtskonvention in Berlin*.
- (2017). *Rechte von Frauen und Mädchen mit Behinderungen. Allgemeine Bemerkung Nr. 3 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen*.
- (2018). *Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen verwirklichen. Der Arbeitsmarkt muss inklusiv und für alle zugänglich werden*.

eCH. (2011). *eCH-0059 Accessibility-Standard*. Abgerufen am 10.5.2018 unter:
<https://www.ech.ch/vechweb/page?p=dossier&documentNumber=eCH-0059>

- Egger, T., Stutz, H., Jäggi, J., Bannwart, L., Oesch, T., Naguib, T. & Pärli, K. (2015). *Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen-BehiG. Kurzfassung*. BASS, ZHAW. Abgerufen am 11.5.2017 unter: <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/evaluationsberichtkurzfassung.pdf/download.pdf/evaluationsberichtkurzfassung.pdf>
- Eidgenössisches Departement des Inneren. (2017). *Bericht zur Entwicklung der Behindertenpolitik*. Abgerufen am 10.5.2017 unter: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/46888.pdf>
- Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB). (2017). *Newsletter EBGB 4/2017: Gleichstellung als Auftrag*. Abgerufen am 25.4.2018 unter: <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/das-ebgb0/neswletter/newsletter-novembre-2017.html>
- Enz, B. (2017). Gesetzgebungsarbeiten auf Bundesebene. *FamPra.ch*, S. 782-806.
- Fachstelle Studium und Behinderung Universität Zürich.
 (2018a). *Fachstelle Studium und Behinderung*. Abgerufen am 6.6.2018 unter: <http://www.disabilityoffice.uzh.ch/de.html>
- (2018b). *Uniability UZH – Online-Guide mit Informationen zu Gebäuden und Räumen*. Abgerufen am 6.6.2018 unter: <http://www.uniability.uzh.ch/de.html>
- Frei, D., Schaaf, M. & Widler, J. (2016). *Postulat KR-Nr. 196/2016 betreffend Bedarf und Finanzierung von begleitetem Wohnen für Menschen mit Behinderung*. Abgerufen am 7.6.2018 unter: <https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D74114dac-7b0a-4fe4-84c5-4e1a6efbd441/k16196.pdf#View=Fit>
- Frey-Eigenmann, B., Frei, D. & Schaaf, M. (2017). *Motion KR-Nr. 100/2017 vom 10. April 2017 betreffend Selbstbestimmung ermöglichen durch Subjektfinanzierung*. Abgerufen am 20.6.2018 unter: <https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D75b5866a-61d6-4b83-a318-ac2f956503be/K17100.pdf>
- Gassmann, J. & Bridler, R. (2016). Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Expertenwissen für die Praxis. In: Fountoulakis, C. et al. (Hrsg.), *FHB - Fachhandbuch*, S. 329-348.
- Gebhard Ludwig, O & Knecht, D. (2017). *Begleitetes Wohnen für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton Zürich. Angebotserhebung 2016 im Auftrag des kantonalen Sozialamtes*. Unveröffentlichte Studie Hochschule Luzern.
- Gesundheitsdirektion Kanton Zürich. (2017). *Merkblatt für die Aufnahme von Behindertenheimen auf die Zürcher Pflegeheimliste*. Abgerufen am 23.5.2018 unter: https://gd.zh.ch/dam/gesundheitsdirektion/direktion/themen/gesundheitsinstitutionen/heime/Pflegeheimliste%20-%20Behindertenheime/merkblatt_gd_ph_liste_behindertenheime.pdf.spooler.download.1495608282607.pdf/merkblatt_gd_ph_liste_behindertenheime.pdf
- Glockengiesser, I. (2013). H. M. v. Schweden - der erste Entscheid des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. *Pflegerecht*, S. 156-164.
- Haussener, S.
 (2017a). Entscheidungen am Lebensende im Spannungsfeld zwischen Selbst- und Fremdbestimmung, Patientenwillen und -wohl. Eine kritische Analyse von Rechtslage und medizinischer Praxis. *Jusletter vom 30. Januar 2017*.
- (2017b). Selbstbestimmung am Lebensende: Realität oder Illusion? Eine kritische Analyse von Rechtslage und medizinischer Praxis. *Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft Band/Nr. 114*, S. 178-207.
- Hess-Klein, C. (2016). IKT-Angebote - der rechtliche Rahmen. In: Stiftung Zugang für alle (Hrsg.), *Schweizer Accessibility-Studie 2016. Bestandesaufnahme der Zugänglichkeit bedeutender Schweizer Internet-Angebote. Eine Studie der Schweizerischen Stiftung zur behindertengerechten Technologienutzung «Zugang für alle»*. Abgerufen am 28.1.2018 unter: http://www.access-for-all.ch/images/Accessibilty_Studie/2016/SchweizerAccessibilityStudie2016.pdf

Hindernisfreie Architektur- Die Schweizer Fachstelle.

(o. D.). *Beratungsstellen*. ZH. Abgerufen am 29.1.2018 unter: http://hindernisfreie-architektur.ch/beratungsstellen/?fwp_kantonal_und_kommunal=zh

(2009). *Hindernisfreie Bauten*. SIA 500. Abgerufen am 19.4.2018 unter: http://hindernisfreie-architektur.ch/normen_publicationen/sia-500/

(2014). *Fussgängerverkehr. Hindernisfreier Verkehrsraum*. SN 640 075. Abgerufen am 19.4.2018 unter: http://hindernisfreie-architektur.ch/normen_publicationen/vss-640-075/

Hildebrand, E. & Mauchle, T.

(2010a). *Motion betreffend Förderung und Gleichstellung der Gebärdensprache*. Abgerufen am 31.5.2018 unter: <https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/Dc6e67fa1-4491-4811-a4a9-7f7ccde1fc6f/K10200.pdf>

(2010b). *Postulat betreffend früher Zugang zur Gebärdensprache*. Abgerufen am 31.5.2018 unter: <http://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D8a545974-0864-4d54-a430-c4259642c4cf/K10204.pdf#View=Fit>

Hirschberg, M. (2012). *Menschenrechtsbasierte Datenerhebung - Schlüssel für gute Behindertenpolitik. Anforderungen aus Artikel 31 der UN-Behindertenrechtskonvention*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.).

Holtmaat, R. (2006). *Catalysts for Change? Equality bodies according to Directive 2000/43/EC*. Brüssel: European Commission.

Hotz, S. (2016). Der Betreuungsvertrag. *FamPra.ch*, S. 815-873.

Hotz, S. & Bernet, W. (2016). Behinderte bleiben doch mobil. *NZZ online*, 13.12.2016. Abgerufen am 6.6.2018 unter: <https://www.nzz.ch/zuerich/budgetdebatte-im-kantonsrat-behinderte-bleiben-doch-mobil-ld.134528>

Hotz, S. & Kuhn, C. (2017). Kinder fördern. Rechtliche und praktische Überlegungen zum Anspruch auf Nachteilsausgleich von Kindern mit Teilleistungsstörungen wie AD(H)S, Lese- und Rechtschreibstörung oder Blindheit. *Jusletter vom 24. April 2017*.

Hudec, J. (2016). Kanton aus dem Dörnrosenschlaf wecken. *NZZ online*, 30.8.2016. Abgerufen am 23.5.2018 unter: <https://www.nzz.ch/zuerich/aktuell/gleichstellung-von-behinderten-kanton-aus-dem-dornrosenschlaf-wecken-ld.113674>

Inclusion Handicap.

(2016a). *Behindertenpolitik im Lichte der UNO-BRK. Bestandesaufnahme und mögliche Ansätze aus Sicht der Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen*. Abgerufen am 4.1.2017 unter: https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/298/bestandesaufnahme_behindertenpolitik_uno-brk_version1.pdf?lm=1466518667

(2016b). *Behindertenpolitik im Lichte der UNO-BRK. Wichtigster Handlungsbedarf aus Sicht der Menschen mit Behinderungen und ihrer Organisationen*. Abgerufen am 4.1.2017 unter: https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/300/wichtigster-handlungsbedarf_unobr.pdf?lm=1466101916

(2017). *Schattenbericht. Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen*. Abgerufen am 29.8.2017 unter: https://www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/424/schattenbericht_unobr_inclusion_handicap_barrierfrei.pdf?lm=1503592225

INSOS Zürich (Verband der sozialen Institutionen für Menschen mit Behinderung im Kanton Zürich).

(2015). *Positionspapier Lebensqualität im Alter – auch für Menschen mit Behinderung*. Abgerufen am 25.5.2018 unter: <https://www.insos-zh.ch/assets/Uploads/150527-Positionspapier-Behinderung-und-Alter-AKB-Anlass-Juni-2015.pdf>

(2017a). *UNO-Behindertenrechtskonvention und Institutionen für Menschen mit Behinderung - eine grosse Chance!* Abgerufen am 22.3.2018 unter: <https://www.insos-zh.ch/assets/ZH/Downloads/171123-Positionspapier-UNO-BRK-INSOS-Zuerich-def.pdf>

- (2017b). *UNO-BRK konkret! Umsetzungsvorschläge für INSOS Zürich und seine Mitgliederinstitutionen*. Abgerufen am 25.4.2018 unter: <https://www.insos-zh.ch/assets/ZH/Downloads/171123-UNO-BRK-Umsetzungsvorschlaege-def.pdf>
- (2017c). *Einladung zur Veranstaltung «Subjektfinanzierung im Behindertenbereich – eine erste Sicht»*. Abgerufen am 19.4.2018 unter: <https://www.insos.ch/assets/Uploads/171212-Einladung-VeranstaltungSubjektfinanzierung.pdf>
- Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich. (2014). *Gesundheit im Kanton Zürich. Kurzfassung: Ergebnisse der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2012*. Abgerufen am 25.4.2018 unter: https://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2014/gesundheitsbefragung/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/brosch_re_gesundheit.spooler.download.1409235365884.pdf/Ergebnisse_Gesundheitsbefragung_Kurzfassung.pdf
- Kanton Zürich Fachstelle Kultur. (2015). *Leitbild Kulturförderung*. Abgerufen am 20.6.2018 unter: https://kultur.zh.ch/internet/justiz_inneres/kultur/de/kulturpolitik/kulturfoerderungleitbild/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/leitbild_kultur_rde.spooler.download.1431351888800.pdf/leitbild_kulturfoerderung_2015.pdf
- Kantonales Sozialamt Zürich & Hochschule Luzern. (2016). *Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen im Kanton Zürich. Planungsbericht für die Periode 2017-2019*. Zürich: Kantonales Sozialamt.
- Kanton Zürich Bildungsstatistik. (2018). *Sonderschule. Zuteilung von Lernenden der separierten Sonderschulung*. Abgerufen am 26.1.2018 unter: https://www.bista.zh.ch/_vs/vs_sop.aspx
- Kahlen, A. (2017). *Verankerung von Chancengleichheit an Hochschulen durch Aktionspläne*. Abgerufen am 19.1.2018 unter: <https://blog.zhaw.ch/diversity/verankerung-von-chancengleichheit-an-hochschulen-durch-aktionsplaene/>
- Kälin, W., Künzli, J., Wytttenbach, J., Schneider, S. & Akagündüz, S. (2008). *Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz*. Bern: Universität Bern.
- Kreutz, M., Lachwitz, K. & Trenk-Hinterberger, P. (2012). *Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis. Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete*, Art. 9 Rz. 1 ff.
- Lachwitz, K. (2010). Impulse und Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention für das Verhältnis von Eingliederungshilfe und Pflege. *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 41 (3), S. 64-70.
- Landolt, H.
 (2017). Entwicklungen im Pflegerecht. *Pflegerecht*, S. 194-203.
 (2015). Kinderspitex – Sicht des Kantons. *Pflegerecht*, S. 48-50.
- Manfredi, O. (2015). Kinderspitex - aus der Sicht der Kinder- und Behindertenrechtskonvention. *Pflegerecht*, S. 40-42.
- Manser, J., Bertels, E. & Stamm, A. (2009). *Richtlinie für Behinderten- und Altersgerechte Wohnbauten. Wohnungsbau hindernisfrei – anpassbar*. Abgerufen am 6.6.2018 unter: <http://hindernisfreie-architektur.ch/wp-content/uploads/2017/06/Richtlinie-Wohnungsbau-hindernisfrei-anpassbar.pdf>
- Mc Crudden, C., Ford, R. & Heath, A. (2004). Legal Regulation of Affirmative Action in Northern Ireland: An Empirical Assessment. *Journal of Legal Studies*, 24 (3), S. 363-415.
- Mensch-zuerst schweiz. (o. D.). *Kurse*. Abgerufen am 19.4.2018 unter: <http://mensch-zuerst.ch/schweiz/de/8.0.0/angebot/kurse.html>
- Missling, S. & Ückert, O. (2014). *Vorabfassung der Studie. Inklusiv Bildung: Schulgesetze auf dem Prüfstand*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Motz, S. (2018). Flüchtlinge mit Behinderungen. Plädoyer für eine menschenrechtliche Auslegung des Flüchtlingsbegriffs bei der Verfolgung von Menschen mit Behinderungen. In: *recht/Heft 2*, S. 65-75.
- Naguib, T. (2012). Bedeutung des BGE 137 I 305 für den institutionellen Diskriminierungsschutz auf kantonaler Ebene. *AJP*, S. 915-932.

- Naguib, T. & Bircher, N. (2014). *Begrifflichkeiten zum Thema Rassismus im nationalen und im internationalen Verständnis. Eine Auslegeordnung unter Berücksichtigung des Völker- und Verfassungsrechts*. Expertise im Auftrag der Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Eidgenössisches Departement des Innern. Bern/Winterthur.
- Nussbaumer, M. (2016). Gesetz in «Leichter Sprache»? *Ges* 2016/1, S. 99-110.
- Oehler, P., Bischoff, T., Dittmann, J. & Drilling, M. (2017). *Handlungsfelder für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Stadt Uster. Eine Sozialraumanalyse im Auftrag der Stadt Uster zur Situation von Menschen mit Behinderungen und zum Handlungsbedarf zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention*. Basel: FHNW/HSA.
- Pädagogische Hochschule Zürich. (o. D.). *Studierende mit Behinderung*. Abgerufen am 29.1.2018 unter: <https://phzh.ch/de/Ausbildung/Studieren-an-der-PH-Zurich/Rund-ums-Studieren/Studierende-mit-Behinderung/>
- Page, J., Kobi, S., Darvishy, A., Copur, E., Pärli, K. & Winistörfer, H. (2012). *Hindernisfreie Hochschule. Ein Leitfaden zur Selbstevaluation*. Abgerufen am 20.6.2018 unter: <https://www.zhaw.ch/storage/hochschule/studium/beratung/leitfaden-hindernisfreie-hochschule.pdf>
- Pärli, K. (2009). *Vertragsfreiheit, Gleichbehandlung und Diskriminierung im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis. Völker- und verfassungsrechtlicher Rahmen und Bedeutung des europäischen Gemeinschaftsrechts*. Bern (Habilitationsschrift).
- Pärli, K. & Naguib, T. (2012). *Schutz vor Benachteiligung aufgrund chronischer Krankheit. Unter besonderer Berücksichtigung des internationalen Rechts, des Unionsrechts, des AGG und des SGB IX sowie mit einem rechtsvergleichenden Seitenblick. Analyse und Empfehlungen*. Winterthur: ZHAW.
- Rabe, H. & Leisering, B. (2018). *Die Istanbul Konvention. Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Rauber, M., Koller, I. & Fitze, M. (2016). *Leistungsmotion 559/2016. Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen fördern*. Abgerufen am 30.5.2018 unter: http://www.uster.ch/dl.php/de/56a7b22d78c85/559_Leistungsmotion.pdf
- Recher, A. (2015). Rechte von Transmenschen. In: Ziegler, A. R., Montini, M., Copur, E. A.: *LGBT-Recht. Rechte der Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender in der Schweiz: Eingetragene Partnerschaft, faktische Lebensgemeinschaft, Rechtsfragen zur sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität*. Basel: Helbing Lichtenhahn. S. 105-220.
- Regierungsrat Kanton Zürich.
- (2003). *Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 279/2001 betreffend Politik mit Behinderten*. Abgerufen am 25.4.2018 unter: <https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D745978da-2247-496c-b987-94827d722da4/4135.pdf>
- (2010). *Antwort des Regierungsrates des Kantons Zürich auf Postulat KR-NR. 204/2010 (früher Zugang zur Gebärdensprache)*. Abgerufen am 31.5.2018 unter: http://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D5c605f33-8e21-4cbc-b834-0bec14190425/1478_A5.pdf#View=Fit
- (2014). *Beschluss des Kantonsrates zum Postulat KR-Nr. 275/2012 betreffend kantonale Strategie zum Thema behinderung – Alter –Pflege: Lebensqualität im Alters von Menschen mit Behinderung*. Abgerufen am 31.5.2018 unter: <http://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D6eae29e8-8953-4013-af43-f6d81e181644/5161.pdf>
- (2016a). *Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich. Sitzung vom 25. Mai 2016. 486. Überprüfung der Personenunter- und –überführungen an Staatsstrassen im Kanton Zürich (Ausgabenbewilligung und Vergabe)*. Abgerufen am 31.5.2018 unter: <https://www.zh.ch/bin/ktzh/rrb/beschluss.pdf?rrbNr=486&name=486&year=2016&charset=UTF-8>
- (2016b). *Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich. Sitzung vom 13. Juli 2016. Postulat (Förderung von Grundkompetenzen bei Erwachsenen)*. Abgerufen am 20.6.2018 unter: <https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/Db84121b-4623-40ea-9868-9ae1bd85aa3e/R16138.pdf>

- Renggli, C. (2009). *Museum und Behinderung. Eine Literaturstudie im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen*. Bern.
- Rickli, L. & Wiegmann, A. (2013). *Begründung einer einkommens- und vermögensunabhängigen Eingliederungshilfe anhand der UN-Behindertenrechtskonvention*. Berlin: Humboldt-Universität.
- Rigoni, S. & Camenisch, L. (2016). *Postulat KR-Nr. 404/2016 betreffend Betreutes Wohnen statt verfrühter Heimeintritt*. Abgerufen am 6.6.2018 unter: <https://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/Db77c23e7-6e79-4fb0-adf5-9115b4b01cfa/K16404.pdf#View=Fit>
- Schefer, M. & Hess-Klein, C.
 (2011). Die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung bei Dienstleistungen, in der Bildung und in Arbeitsverhältnissen. *Jusletter vom 19. September 2011*.
- (2013). Zum Verbot der Diskriminierung von Menschen mit Behinderung durch private Dienstleistungsanbieter. Bemerkungen zu BGE 4A_367/2012 vom 10. Oktober 2012 und Urteil des Bundesgerichts 4A_369/2012 vom 10. Oktober 2012. *Jusletter vom 25. Februar 2013*.
- (2014). *Behindertengleichstellungsrecht*. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- (2016). Behindertengerechtes Bauen. In: Griffel, A., Liniger, Hans. U., Rausch, H., Thurnherr, D. (Hrsg.): *Fachhandbuch Öffentliches Baurecht. Expertenwissen für die Praxis*, S. 258-278.
- Schulte, B.
 (2013). Die soziale Absicherung bei Pflegebedürftigkeit - ein Blick über die Grenzen. *Pflegerecht*, S. 88-111.
- (2014). «Pflegenotstand» in Deutschland - was tun? *Pflegerecht*, S. 160-174.
- Schweizer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS). (2014). *Fussgängerverkehr. Hindernisfreier Verkehrsraum*. Abgerufen am 6.6.2018 unter: http://hindernisfreie-architektur.ch/normen_publicationen/vss-640-075/
- Sicherheitsdirektion Kanton Zürich. (o. D.). *Alterspolitik im Kanton Zürich*. Abgerufen am 24.4.2018 unter: https://www.zh.ch/internet/de/ktzh/leben-arbeit/alter/jcr_content/contentPar/downloadlist_0/downloaditems/altersbericht_2009.spooler.download.1283162302952.pdf/altersbericht_2009.pdf
- sichtbar GEHÖRLOSE ZÜRICH. (2017). *Mit dieser Petition ersuchen Sie die Unterzeichnenden, den Zugang zu politischen Informationen im Kanton Zürich auch in Gebärdensprache sicherzustellen*. Abgerufen am 25.4.2018 unter: http://www.sichtbar-gehoerlose.ch/wp-content/uploads/2017/09/Petition_Kanton_Zurich-1.pdf
- SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren).
 (2013). *Grundlagenpapier zur Behindertenpolitik: Jahresversammlung 2013 der SODK*. Abgerufen am 16.5.2017 unter: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_die_SODK/Plenarversammlung/JaKo_2013/2013.09.20_d_def_Grundlagenpapier_zur_Behindertenpolitik.pdf
- (2018). *Portrait Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren*. Abgerufen am 24.5.2018 unter: <http://www.sodk.ch/ueber-die-sodk/>
- Sozialdepartement der Stadt Zürich. (2017). *Konzept zum Pilotprojekt zur Aufnahme von Kindern mit erweiterten Betreuungsbedürfnissen in städtische Kitas*. Abgerufen am 22.3.2018 unter: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/sd/Deutsch/neu/Familien%20Kinder%20und%20Jugendliche/Formulare%20und%20Merkmale%20der%20stadteigene%20Kitas/Kinder_mit_besonderen_Bedürfnissen/Konzept%20zum%20Pilotprojekt%20Kinder%20mit%20erweiterten%20Betr.bedürfnissen.pdf
- Sozialversicherungsanstalt Kanton Zürich. (o. D.). *This-Priis. Willkommen in der Firma*. Abgerufen am 24.5.2018 unter: <https://www.this-priis.ch/>
- Sportamt des Kantons Zürich. (2017). *Sportvereine im Kanton Zürich 2017. Studie über die Entwicklungen, Herausforderungen und Perspektiven der Sportvereine im Kanton Zürich*. Abgerufen am 26.1.2018 unter: https://sport.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/sport/de/ueber_uns/veroeffentlichungen/jcr:content/c

[ontentPar/publication_0/publicationitems/titel_wird_aus_dam_e_7/download.spooler.download.1506945978661.pdf/170922+Gesamtbericht+Vereinsstudie+ZH.pdf](https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/fd/Deutsch/ueber%20das%20Departement/Weitere%20Dokumente/Verhaltenskodex_VertragspartnerInnen_Januar_2016_d.pdf)

- Staatskanzlei des Kantons Zürich. (2018.). *Abstimmungsunterlagen als Audio-Dateien*. Abgerufen am 25.4.2018 unter: https://sk.zh.ch/internet/staatskanzlei/de/die_staatskanzlei/veroeffentlichungen/abstimmungszeitung.html
- Stadt Winterthur. (2017). *Diversity-Strategie für die Stadtverwaltung Winterthur*. Abgerufen am 25.4.2018 unter: <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/diversity-strategie-fuer-die-stadtverwaltung-winterthur>
- Stadt Zürich. (o. D.). *Gleichstellung von Menschen mit Behinderung*. Abgerufen am 22.4.2018 unter: https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/weitere-politikfelder/behinderung.html
- Stadt Zürich. (2016). *Verhaltenskodex für VertragspartnerInnen der Stadt Zürich*. Abgerufen am 5.7.2018 unter: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/fd/Deutsch/ueber%20das%20Departement/Weitere%20Dokumente/Verhaltenskodex_VertragspartnerInnen_Januar_2016_d.pdf
- Stadt Zürich Präsidialdepartement. (2017). *Medienmitteilung: Neue Beauftragte für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung*. Abgerufen am 30.5.2018 unter: https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen/2017/170720a.html
- Stadt Zürich Soziale Einrichtungen und Betriebe. (o. D.). *Kinder mit besonderen Bedürfnissen*. Abgerufen am 20.6.2018 unter: <https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/sd/Deutsch/neu/Familien%20Kinder%20und%20Jugendliche/Formulare%20und%20Merkmale%20a4tter/Kinderbetreuung/KindermitbesonderenBeduerfnissen.pdf>
- Stadtrat Stadt Zürich. (2014). *Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Berichterstattung zum Fokusthema 2010-2014*. Abgerufen am 4.1.2017 unter: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/td/Deutsch/ueber%20das%20Departement/Medienmitteilungen/2014/140423_bericht_menschen_mit_behinderung.pdf
- Stern, S. & Gschwend, E. (2017). *Elternbefragung zu den sonderpädagogischen Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich. Schlussbericht*. Abgerufen am 22.3.2018 unter: https://ajb.zh.ch/content/dam/bildungsdirektion/ajb/kinderjugendhilfe/dateien/sonderpaedagogik/Def_Schlussbericht_Zufriedenheitsbefragung_INFRAS.pdf
- Stiftung Zugang für alle. (2016). *Schweizer Accessibility-Studie 2016. Bestandesaufnahme der Zugänglichkeit bedeutender Schweizer Internet-Angebote. Eine Studie der Schweizerischen Stiftung zur behindertengerechten Technologienutzung «Zugang für alle»*. Abgerufen am 28.1.2018 unter: http://www.access-for-all.ch/images/Accessibilty_Studie/2016/SchweizerAccessibilityStudie2016.pdf
- Sturny, T. (1998). *Mitwirkungsrecht der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes*. Arbeiten aus dem juristischen Seminar der Universität Freiburg Schweiz, Diss. 175.
- Thomet-Bürki, C., Wiederkehr, J. & Schaaf, M. (2012). *Postulat betreffend Kantonale Strategie zum Thema Behinderung – Alter – Pflege: Lebensqualität im Alter von Menschen mit Behinderung*. KR-Nr. 275/2012). Abgerufen am 30.5.2018 unter: <http://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D45ee4e60-1144-431c-a7bb-dea845a265d7/K12275.pdf#View=Fit>
- Tiefbauamt Kanton Zürich. (2017). *Richtlinie Hindernisfreie Bushaltestellen*. Abgerufen am 19.4.2018 unter: https://tba.zh.ch/internet/baudirektion/tba/de/planung_bau/veroeffentlichungen/_jcr_content/contentPar/publication_3/publicationitems/richtlinie_hindernis/download.spooler.download.1490712279416.pdf/Richtlinie_Hindernisfreie_Bushaltestellen.pdf
- UNESCO. (2005). *UNESCO-Richtlinien Guidelines for Inclusion. Ensuring Access to Education for all*. Paris.
- UNICEF Innocenti Research Centre. (2007). *Promoting the Rights of Children with Disabilities. Innocenti Digest* Nr. 13.

- Universität Basel. (2018). *Projektdatenbank: Leitfaden zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsrechts (1.9.2017 - 31.7.2019)*. Abgerufen am 5.7.2018 unter: https://forschdb2.unibas.ch/inf2/rm_projects/object_view.php?r=4275754&type=5
- Verein Zürcher Gemeinbeschreiber und Verwaltungsfachleute. (2007). *Handbuch Die hindernisfreie Gemeindeverwaltung*. Abgerufen am 6.6.2018 unter: https://www.vzgv.ch/sites/vzgv.ch/files/documents/flyer_hindernisfreie_gemeindeverwaltung.pdf
- Volksschulamt. (o. D.). *Nachteilsausgleich bei der Leistungsbeurteilung von Schülerinnen und Schülern mit Behinderung in der Volksschule*. Abgerufen am 19.4.2018 unter: https://vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulbetrieb_und_unterricht/zeugnisse/_jcr_content/contentPar/downloadlist_2/downloaditems/3259_1506345622045.spooler.download.1506345510907.pdf/elternblatt_nachteilsausgleich.pdf
- Welti, F. (2005). *Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Werlen, M., Shaha M., Streuli, J. C. (2016). Unterstützung der Eltern nach IVG bei Geschlechtsvarianten (DSD/VSD – ‘Intersexualität’). *Jusletter vom 29. August 2016*.
- Wytenbach, W. (2017). *Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten. Gleichzeitig ein Beitrag zur grundrechtlichen Ordnung im Föderalismus*. Zürich.
- Zürcher Hochschule der Künste. (2018). *Barrierefreiheit. Toni-Areal – Barrierefrei*. Abgerufen am 6.6.2018 unter: <https://www.zhdk.ch/barrierefreiheit-toniareal>
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW). (2017). *Projektdatenbank: Studie zum Handlungsbedarf der UNO-BRK im Kanton Zürich*. Abgerufen am 31.5.2018 unter: https://www.zhaw.ch/no_cache/de/forschung/forschungsdatenbank/projektdetail/projektid/2009/
- Zürcher Verkehrsverbund (ZVV).
- (2002). *Behindertenkonzept. MobilPlus*. Abgerufen am 19.4.2018 unter: <https://www.zvv.ch/zvv-assets/service/hindernisfrei-reisen/pdf/mobilplus.pdf>
- (2014). *Behindertengerechter öffentlicher Verkehr im Kanton Zürich 2014*. Abgerufen am 19.4.2018 unter: https://www.zvv.ch/zvv-assets/service/hindernisfrei-reisen/pdf/behindertengerechter_oev_zh_2024.pdf
- (2018). *Hindernisfreie Verbindungssuche*. Abgerufen am 19.4.2018 unter: <https://www.zvv.ch/zvv/de/service/hindernisfrei-reisen/fahrplan-und-ticketautomat/verbindungssuche.html>

Erlassverzeichnis

Im Folgenden werden alle kantonalen Erlasse aufgeführt, die im Rahmen der Studie untersucht wurden.

- Allgemeine Bauverordnung vom 22.06.1977 (ABV); ZH-Lex 700.2
- Allgemeine Studienordnung der Zürcher Hochschule der Künste vom 18.12.2007; ZH-Lex 414.262
- Anstellungsordnung der Römisch-katholischen Körperschaft des Kantons Zürich vom 22.03.2007; ZH-Lex 182.41
- Archivgesetz vom 24.09.1995; ZH-Lex 170.6
- Archivverordnung vom 09.12.1998; ZH-Lex 170.61
- Aufnahmereglement für die Kantonale Maturitätsschule für Erwachsene vom 13.01.2010; ZH-Lex 413.250.9
- Bauverfahrensverordnung vom 03.12.1997 (BVV); ZH-Lex 700.6
- Berufsmaturitätsreglement vom 08.09.2014 (BMR); ZH-Lex 413.326
- Beschluss des Regierungsrates über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich vom 15.03.2000; ZH-Lex 414.418
- Beschluss des Regierungsrates über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte vom 22.10.2003; ZH-Lex 414.17
- Beschluss des Regierungsrates über den Beitritt zur Interkantonalen Fachhochschulevereinbarung ab 2005 vom 22.10.2003 (FHV); ZH-Lex 414.12
- Beschluss des Regierungsrates über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 14.11.2007 (IVSE); ZH-Lex 851.5
- Beschluss des Regierungsrates über die Einführung von Gymnasialklassen für musisch und sportlich besonders begabte Jugendliche vom 20.10.1999; ZH-Lex 413.231
- Besondere Bauverordnung I vom 06.05.1981 (BBV I); ZH-Lex 700.21
- Besondere Bauverordnung II vom 26.08.1981 (BBV II); ZH-Lex 700.22
- Bibliotheksförderungsverordnung vom 24. August 2011 (BFV); ZH-Lex 432.22
- Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie vom 13. März 1964, Gewerbe und Handel, SR 822.11
- Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002, SR 412.10
- Bundesgesetz über Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 19. November 2003, SR 151.31
- Bundesgesetz über die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (Fünfter Teil: Obligationenrecht); SR 220
- Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011 (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG); SR 414.20
- Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IVG); SR 831.20
- Bundesgesetz über die Seilbahnen zur Personenbeförderung vom 21. Dezember 2006; SR 743.011
- Bundesgesetz über die Trolleybusunternehmen vom 29. März 1950 (Trolleybus-Gesetz); SR 744.21
- Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 20. Juni 2014 (WeBiG); SR 419.1
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
- Bildungsgesetz vom 01.07.2002 (BiG); ZH-Lex 410.1
- Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vom 3. Oktober 1975 (Binnenschifffahrtsgesetz), SR 747.201

Disziplinarreglement Berufsbildung vom 05.03.2015; ZH-Lexx 413.322
 Disziplinarreglement Berufsvorbereitungsjahr vom 05.03.2015; ZH-Lex 413.323
 Disziplinarreglement der Mittelschulen vom 02.02.2015; ZH-Lex 413.211.1
 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14.01.2008 (EB BBG); ZH-Lex 413.31
 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vom 02.09.1979; ZH-Lex 747.1
 Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz vom 24.03.1963 (EG NSG); ZH-Lex 722.2
 Einführungsverordnung zur Seilbahnverordnung vom 23.11.1977 (EsebV); ZH-Lex 743.2
 Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, SR 742.101
 Evaluationsreglement der Universität Zürich vom 05.05.2000; ZH-Lex 415.115
 Fachhochschulgesetz vom 02.04.2007 (FaHG); ZH-Lex 414.10
 Fahrplanverfahrensverordnung vom 15.10.1997 (FVV); ZH-Lex 740.35
 Filmgesetz vom 07.02.1971; ZH-Lex 935.21
 Finanzausgleichsgesetz vom 12.07.2010 (FAG); ZH-Lex 132.1
 Finanzausgleichsverordnung vom 17.08.2011 (FAV); ZH-Lex 132.11
 Gastgewerbegesetz vom 01.12.1996; ZH-Lex 935.11
 Gemeindegesetz vom 01.01.2018 (GG); ZH-Lex 131.1
 Gemeindeverordnung vom 29.06.2016 (VGG); ZH-Lex 131.11
 General Comment (Allgemeiner Kommentar) Nr. 1 des UNO-Ausschusses für die Rechte von Personen mit Behinderungen vom 19. Mai 2014: Article 12. Equal recognition before the law; CRPD/C/GC/1
 General Comment (Allgemeiner Kommentar) Nr. 2 des UNO-Ausschusses für die Rechte von Personen mit Behinderungen vom 22. Mai 2014: Article 9: Accessibility; CRPD/C/GC/2
 General Comment (Allgemeiner Kommentar) Nr 3 des UNO-Ausschusses für die Rechte von Personen mit Behinderungen vom 25. November 2016: Women and girls with disabilities; CRPD/C/GC/3
 General Comment (Allgemeiner Kommentar) Nr. 4 des UNO-Ausschusses für die Rechte von Personen mit Behinderungen vom 25. November 2016: Right to inclusive education; CRPD/C/GC/4
 General Comment (Allgemeiner Kommentar) Nr. 5 des UNO-Ausschusses für die Rechte von Personen mit Behinderungen vom 27. Oktober 2017: Living independently and being included in the community; CRPD/C/GC/5
 General Comment (Allgemeiner Kommentar) Nr. 6 des UNO-Ausschusses für die Rechte von Personen mit Behinderungen vom 26. April 2018: equality and non-discrimination; CRPD/C/GC/6
 Geschäftsreglement des Verkehrsverbundes des Kantons Zürich vom 11.09.1990 (GR-ZVV); ZH-Lex 740.4
 Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zum Konkordat über die Schulkoordination vom 06.06.1971; ZH-Lex 410.3
 Gesetz über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen vom 04.11.2013; ZH-Lex 414.153
 Gesetz über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat); ZH-Lex 410-31
 Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin vom 14. März 2008 vom 01.12.2008 (Ratifikation IVHSM); ZH-Lex 810.5
 Gesetz über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 03.03.2014; ZH-Lex 415.171
 Gesetz über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat); ZH-Lex 410.32
 Gesetz über den Flughafen Zürich vom 12.07.1999 (Flughafengesetz); ZH-Lex 748.1

Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12.02.2007 (IDG); ZH-Lex 170.4

Gesetz über die Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen vom 01.20.2007 (IEG); ZH-Lex 855.2

Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekindfürsorge vom 01.04.1962; ZH-Lex 852.2

Gesetz über den Kantonsspital Winterthur vom 19.09.2005 (KSWG); ZH-Lex 813.16

Gesetz über die Märkte und das Reisendengewerbe vom 11.04.2005; ZH-Lex 935.31

Gesetz über den Beitritt zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. März 2001 vom 15.09.2003; ZH-Lex 720.1

Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 06.03.1988 (PVG); ZH-Lex 740.1

Gesetz über die Pädagogische Hochschule vom 25.10.1999 (PHG); ZH-Lex 414.41

Gesetz über die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich vom 11.09.2017 (PUKG); ZH-Lex 813.17

Gesetz über das Universitätsspital Zürich vom 19.09.2005 (USZG); ZH-Lex 813.15

Gesetz über das Unterhaltungsgewerbe vom 27.09.1981; ZH-Lex 935.32

Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 07.06.2004; ZH-Lex 841

Gesetz über das Zentrum für Gehör und Sprache vom 11.02.2008; ZH-Lex 412.41

Gesundheitsgesetz vom 02.04.2007 (GesG); ZH-Lex 810.1

Hausordnung für das Kantonsspital Winterthur vom 06.12.2010; ZH-Lex 813.161.5

Hochschulordnung der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 22.11.2017; ZH-Lex 414.410

Hochschulordnung der Zürcher Hochschule der Künste vom 16.01.2008; ZH-Lex 414.261

Hochschulordnung der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften vom 25.01.2008; ZH-Lex 414.251

Immobilienverordnung vom 24.01.2007 (ImV); ZH-Lex 721.1

Interkantonale Universitätsvereinbarung (Beitritt) vom 01.04.1998; ZH-Lex 415.17

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

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

Kantonale Personalbeförderungsverordnung vom 01.12.1999 (KPBV); ZH-Lex 744.11

Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14.03.2011 (KJHG); ZH-Lex 852.1

Kinder- und Jugendhilfeverordnung vom 07.12.2011; ZH-Lex 852.11

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK), in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974; SR 0.101

Kulturförderungsgesetz vom 01.02.1970 (KFG); ZH-Lex 440.1

Kulturförderungsverordnung vom 26.05.2010 (KFV); ZH-Lex 440.11

Lehrmittelverordnung für die Volksschule vom 20.08.2014; ZH-Lex 412.14

Lehrpersonalgesetz vom 10.05.1999 (LPG); ZH-Lex 412.31

Lehrpersonalverordnung vom 19.07.2000 (LPVO); ZH-Lex 412.311

Märkte- und Reisendengewerbeverordnung vom 30.05.2007; ZH-Lex 935.311

Mittelschul- und Berufsschullehrerverordnung vom 07.04.1999 (MBVO); ZH-Lex 413.111

Mittelschul- und Berufsschulvollzugsverordnung vom 26.05.1999 (MBVVO); ZH-Lex 413.112

Mittelschulgesetz vom 13.06.1999 (MSG); ZH-Lex 413.21

Mittelschulverordnung vom 26.01.2000; ZH-Lex 413.211

Musikschulverordnung vom 29.09.1998; ZH-Lex 410.6

Normalien über die Anforderungen an Zugänge vom 09.12.1987 (Zugangsnormalien); ZH-Lex 700.5

Organisationsreglement des Fachhochschulrats der Zürcher Fachhochschule vom 25.08.2009; ZH-Lex 414.113

Organisationsreglement des Universitätsrats vom 19.10.1998; ZH-Lex 415.111.1

Patientinnen- und Patientengesetz vom 05.04.2004; ZH-Lex 813.13

Personalgesetz vom 27.09.1998 (PG); ZH-Lex 177.10

Personalreglement des Kantonsspitals Winterthur vom 14.06.2010 (PR-KSW); ZH-Lex 813.162

Personalreglement des Universitätsspitals Zürich vom 19.11.2008 (PR-USZ); ZH-Lex 813.152

Personalreglement für das Zentrum für Gehör und Sprache vom 07.12.2011; ZH-Lex 412.411

Personalverordnung vom 16.12.1998 (PVO); ZH-Lex 177.11

Personalverordnung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich vom 11.05.2010; ZH-Lex 181.40

Personalverordnung der Universität Zürich vom 29.09.2014 (PVO-UZH); ZH-Lex 415.21

Personalverordnung der Zürcher Fachhochschulen vom 16.07.2008 (PVF); ZH-Lex 414.112

Pflegegeld-Richtlinien für Dauer- und Wochenpflegeplätze vom 01.07.2015; ZH-Lex 852.225

Pflegegesetz vom 27.09.2010; ZH-Lex 855.1

Planungs- und Baugesetz vom 07.09.1975 (PBG); ZH-Lex 700.1

Promotionsreglement für die Fachmittelschulen des Kantons Zürich vom 29.06.2007; ZH-Lex 413.251.4

Promotionsreglement für die kantonalen Handelsmittelschulen vom 10.01.1995; ZH-Lex 413.251.5

Promotionsreglement für die kantonale Maturitätsschule für Erwachsene vom 11.08.1998; ZH-Lex 413.251.2

Promotionsreglement für die Gymnasien des Kantons Zürich vom 10.03.1998; ZH-Lex 413.251.1

Prüfungsreglement für die Fachmittelschulen des Kantons Zürich vom 04.06.2007; ZH-Lex 413.252.4

Qualitäts-Richtlinien der SODK Ost+ für die Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung (invalide Personen gemäss IFEG)

Rahmenprüfungsordnung für Bachelor- und Masterstudiengänge an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften vom 29.01.2008; ZH-Lex 414.252.3

Rahmenstudienordnung für Weiterbildungs-Masterstudiengänge der Zürcher Fachhochschule vom 19.04.2016; ZH-Lex 414.221

Reglement über den Abschluss Sekundarstufe I für Erwachsene vom 20.10.2003; ZH-Lex 412.138.1

Reglement über die Aufgaben und Befugnisse der Inspektoren für die Beaufsichtigung der Lehrverhältnisse und der Berufs- und Fachschulen vom 19.01.1968; ZH-Lex 413.351

Reglement für die Aufnahme in die Fachmittelschulen vom 13.01.2010; ZH-Lex 413.250.4

Reglement für die Aufnahme in die Gymnasien mit Anschluss an die 2. Klasse der Sekundarstufe vom 13.01.2010; ZH-Lex 413.250.2

Reglement für die Aufnahme in die Gymnasien mit Anschluss an die 6. Klasse der Primarschule vom 13.01.2010; ZH-Lex 413.250.1

Reglement für die Aufnahme in die kantonalen Handelsmittelschulen vom 13.01.2010; ZH-Lex 413.250.5

Reglement über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern in fremdsprachige Schulen vom 20.09.2011; ZH-Lex 412.101.3

Reglement über die Aufnahmeprüfung an die Universität Zürich vom 16.12.2002; ZH-Lex 415.311

Reglement über die Aufsicht über den Privatunterricht vom 15.10.2009; ZH-Lex 412.101.6

Reglement über die Aufsicht über die Sonderschulen vom 30.09.2009; ZH-Lex 412.106.1

Reglement zum ausserschulischen Praktikum vom 06.11.2006; ZH-Lex 414.412.2

Reglement über die Eignungsabklärung für die Zulassung zu den höheren Fachschulen für Gesundheitswesen vom 30.06.2010; ZH-Lex 413.521

Reglement für die kantonalen Maturitätsprüfungen vom 03.06.1975; ZH-Lex 415.36

Reglement für die Maturitätsprüfungen an den Gymnasien des Kantons Zürich vom 10.03.1998; ZH-Lex 413.252.1

Reglement der GDK für die interkantonale Prüfung von Osteopathinnen und Osteopathen in der Schweiz vom 23.11.2006; ZH-Lex 811.241

Reglement über die Prüfungen an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 27.10.2009; ZH-Lex 414.414

Reglement über die Qualifikationsverfahren der beruflichen Grundbildung vom 20.12.2013 (RQV BBG); ZH-Lex 413.325

Reglement zum Schutz vor sexueller Belästigung an der Universität Zürich vom 01.03.2007; ZH-Lex 415.116

Reglement über die Weiterbildung (Lebenslanges Lernen) an der Universität Zürich vom 20.11.2006; ZH-Lex 415.60

Reglement über die Zulassung zum Studium an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 01.07.2014; ZH-Lex 414.412

Reglement über die Zugriffsrechte und die Datensicherheit der Daten der schulpsychologischen Dienste vom 28.09.2016; ZH-Lex 412.101.21

Schiffahrtsverordnung vom 07.05.1980; ZH-Lex 747.11

Schulordnung für die Kantonale Maturitätsschule für Erwachsene vom 04.02.1997; ZH-Lex 413.222

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210

Sozialhilfegesetz vom 14.06.1981 (SHG); ZH-Lex 851.1

Spitalschulverordnung vom 28.08.2013; ZH-Lex 412.107

Statistikgesetz vom 11.05.2015 (StatG); ZH-Lex 431.1

Statut über das Kantonsspital Winterthur vom 14.06.2010 (KSW-Statut); ZH-Lex 813.161

Statut des Universitätsspital Zürich vom 10.02.2010 (ZSZ-Statut); ZH-Lex 813.151

Statuten der Zentralbibliothek Zürich vom 23.01.2013; ZH-Lex 432.211

Stipendienverordnung vom 15.09.2004; ZH-Lex 416.1

Strassenabstandsverordnung vom 19.04.1978 (StrAV); ZH-Lex 700.4

Strassengesetz vom 27.09.1961 (StrG); ZH-Lex 722.1

Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958; SR 741.01

Submissionsverordnung vom 23.07.2003; ZH-Lex 720.11

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

Universitätsgesetz vom 15.03.1998 (UniG); ZH-Lex 415.11

Universitätsordnung der Universität Zürich vom 04.12.1998; ZH-Lex 415.111

Verbundtarif des Zürcher Verkehrsverbunds (Auszug) vom 04.02.2010; ZH-Lex 740.13

Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom 26. Februar 2015 (ZSAV-HS); SR 414.205

Verfassung des Kantons Zürich vom 27.02.2005 (KV ZH); ZH-Lex 101)

Verhaltenskodex für VertragspartnerInnen der Stadt Zürich vom Januar 2016.

Verkehrssicherheitsverordnung vom 15.06.1983 (VSiV); ZH-Lex 722.15

Verordnung des eidgenössischen Departements des Inneren über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung vom 29.11.1976 (HVI); SR 831.232.51

Verordnung des Hochschulrates für die Akkreditierung im Hochschulbereich vom 28. Mai 2015 (Akkreditierungsverordnung HFKG); SR 414.205.3

Verordnung über die Alimentenhilfe vom 21.11.2012 (AlimV); ZH-Lex 852.13

Verordnung über die Anforderungen an Lehrpersonen in Berufsvorbereitungsjahren vom 16.06.2014; ZH-Lex 413.311.5

Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr vom 14.12.1988 (Angebotsverordnung); ZH-Lex 740.3

Verordnung zum Arbeitsgesetz vom 23.10.2002; ZH-Lex 822.1

Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz vom 10. März 2000; SR 822.111

Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz vom 10. März 2000; SR 822.112

Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz vom 18. August 1993; SR 822.113

Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz vom 18. August 1993; SR 822.114

Verordnung 5 zum Arbeitsgesetz vom 28. September 2007; SR 822.115

Verordnung über Bau und Betrieb von Schiffen und Anlagen öffentlicher Schifffahrtsunternehmen vom 14. März 1994 (Schiffbauverordnung); SR 747.201.7

Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs vom 12. November 2003, SR 151.35

Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003, SR 412.101

Verordnung über den Berufsbildungsfonds vom 22.12.2010 (VBBF); ZH-Lex 413.313

Verordnung über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung vom 27.11.2013 (V BSLB); ZH-Lex 413.319

Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 19. November 2003, SR 151.31

Verordnung zum Bundesgesetz über genetische Untersuchungen beim Menschen vom 13.06.2007; ZH-Lex 857.6

Verordnung zum EG BBG vom 08.07.2009 (VEG BBG); ZH-Lex 413.311

Verordnung zum Fachhochschulgesetz vom 08.04.2009; ZH-Lex 414.101

Verordnung zum kantonalen Filmgesetz vom 18.03.1971; ZH-Lex 935.22

Verordnung über die Finanzierung von Leistungen der Berufsbildung vom 24.11.2010 (VFin BBG); ZH-Lex 413.312

Verordnung über die Finanzierung der Sonderschulung vom 05.12.2007 (VFiSo); ZH-Lex 412.106

Verordnung zur Förderung ambulanter Behandlungen vom 23.10.2017; ZH-Lex 813.206

Verordnung zum Gastgewerbegesetz vom 16.07.1997; ZH-Lex 935.12

Verordnung zum Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz vom 12.04.1965; ZH-Lex 722.21

Verordnung über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen vom 12.12.2007 (IEV); ZH-Lex 855.21

Verordnung über die Jugendheime vom 04.10.1962; ZH-Lex 852.21

Verordnung über das kantonale Jugendparlament vom 25.01.2017 (VJP); ZH-Lex 171.41

Verordnung über die kantonalen psychiatrischen Spitäler vom 09.12.2009 (VPS); ZH-Lex 01.01.2010

Verordnung über die Kinderschuttkommission vom 28.03.2012 (VKSK); ZH-Lex 852.17

Verordnung über die Leistungen und Gebühren der kantonalen Spitäler vom 20.10.2004 (Taxordnung); ZH-Lex 813.111

Verordnung der Gesundheitsdirektion über den Vollzug der Taxordnung der kantonalen Spitäler vom 02.12.2004 (VVo TaxO); ZH-Lex 313.111.1

Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz vom 23. November 2016 (V-HFKG); SR 414.201

Verordnung über die nichtuniversitären Medizinalberufe vom 24.11.2010 (nuMedBV); ZH-Lex 811.21

Verordnung über die Nutzung von Internet und E-Mail vom 17.09.2003; ZH-Lex 177.115

Verordnung über die Pflegekindfürsorge vom 11.09.1969; ZH-Lex 852.22

Verordnung über die Pflegeversorgung vom 22.11.2010; ZH-Lex 255.11

Verordnung über die psychologischen Psychotherapeutinnen und -therapeuten vom 05.02.2014 (PPsyV); ZH-Lex 811.61

Verordnung über den Quartierplan vom 18.01.1978 (Quartierplanverordnung); ZH-Lex 701.13

Verordnung über die Schifffahrt auf schweizerischen Gewässern vom 8. November 1978 (Binnenschifffahrtsverordnung), SR 747.201.1

Verordnung über die Schulen im Gesundheitswesen vom 30.01.2002; ZH-Lex 413.51

Verordnung über die Schulgelder an den kantonalen Mittelschulen vom 28.07.1993; ZH-Lex 413.113

Verordnung über Schulversuche an der Volksschule vom 11.07.2007; ZH-Lex 412.104

Verordnung über die Senioren-Universität vom 19.12.1984; ZH-Lex 415.119

Verordnung über die sonderpädagogischen Mass-nah-men vom 11.07.2007 (VSM); ZH-Lex 412.103

Verordnung über die sonderpädagogischen Mass-nah-men im Vor- und Nachschulbereich vom 07.12.2011 (SPMV); ZH-Lex 852.12

Verordnung für die Sonderschulung vom 13. März 2003; SR 640.71

Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21.10.1981 (SHV); ZH-Lex 851.11

Verordnung über das Sportamt und die Sportkommission vom 03.11.1999; ZH-Lex 410.8

Verordnung über Subventionen an nichtstaatliche Mittelschulen vom 29.01.2003; ZH-Lex 413.212

Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs vom 22. Mai 2006; SR 151.342

Verordnung über die universitären Medizinalberufe vom 28.05.2008 (MedBV); ZH-Lex 811.11

Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten vom 23. November 2016 (Hochschulbauten-Beitrags-Verordnung, HSBBV); SR 414.201.1

Verordnung über die Zulassung zum Studium an der Universität Zürich vom 18.04.2011 (VZS); ZH-Lex 415.31

Verordnung über die Zulassungsvoraussetzungen und die Abschlussbeurteilung der Berufsvorbereitungsjahre vom 0.12.2013; ZH-Lex 413.311.1

Volksschulgesetz vom 07.02.2005 (VSG); ZH-Lex 412.100

Volksschulverordnung vom 28.06.2006 (VSV); ZH-Lex 412.101

Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19.05.1999 (VVO); ZH-Lex 177.111

Weisung zum Aufnahme- und Immatrikulationsverfahren an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 16.12.2015; ZH-Lex 414.412.1

Weisung zu Weiterbildungsveranstaltungen der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 12.07.2010; ZH-Lex 414.419

Wohnbauförderungsverordnung vom 01.06.2005 (WBFV); ZH-Lex 841.1

Entscheidverzeichnis

CERD:

- X. gegen Argentinien, Mitteilung vom 11.04.2012, Nr. 8/2012
- H. M. gegen Schweden Mitteilung vom 19.4.2012, Nr. 3/2011
- Szilvia Nyusti und Péter Takacs gegen Ungarn, Mitteilung vom 16.4.2013, Nr. 1/2010
- Z. Bujdoso et al. gegen Ungarn, Mitteilung vom 16.10.2013, Nr. 4/2011
- L. Gröninger gegen Deutschland, Mitteilung vom 7.7.2014, Nr. 2/2010
- S. C gegen Brasilien, Mitteilung vom 2.10.2014, Nr. 10/2011
- M. L. Jungelin und Swedish Association of Visually Impaired (SRF) gegen Schweden, Mitteilung vom 14.11.2014, Nr. 5/2011
- A. M. gegen Australien, Mitteilung vom 27.3.2015, Nr. 12/2013
- A. F. gegen Italien, Mitteilung vom 19.5.2015, Nr. 9/2012
- F. gegen Österreich, Mitteilung vom 21.08.2015, Nr. 21/2014
- M. J. Noble gegen Australien, Mitteilung vom 10.10.2016, Nr. 7/2012
- X gegen Tansania, Mitteilung vom 31.8.2017, Nr. 22/2014

EGMR:

- Storck gegen Deutschland, Urteil vom 16.6.2005, Beschwerde-Nr. 61603/00
- Vincent gegen Frankreich, Urteil vom 24.10.2006, Beschwerde-Nr. 6253/03
- Saoud gegen Frankreich, Urteil vom 9.10.2007, Beschwerde-Nr. 9375/02
- Paladis gegen Moldova, Urteil vom 10.3.2009, Beschwerde-Nr. 39806/05
- Glor gegen die Schweiz, Urteil vom 30.4.2009, Beschwerde-Nr. 13444/04
- Salontaji-Drobnjak gegen Serbien, Urteil vom 13.10.2009, Beschwerde-Nr. 36500/05
- G. N. und andere gegen Italien, Urteil vom 1.12.2009, Beschwerde-Nr. 43134/05
- Jasinskis gegen Lettland, Urteil vom 21.12.2010, Beschwerde-Nr. 45744/08
- Stanev gegen Bulgarien, Urteil vom 17.1.2012, Beschwerde-Nr. 36760/06
- D. D. gegen Litauen, Urteil vom 14.2.2012, Beschwerde-Nr. 13469
- Dordevic gegen Kroatien, Urteil vom 24.7.2012, Beschwerde-Nr. 41526/10
- Bures gegen Tschechische Republik, Urteil vom 18.10.2012, Beschwerde-Nr. 37679/08
- ESCR, Mental Disability Advocacy Center (MDAC) gegen Bulgarien, Mitteilung Nr. 41/2007 vom 3.6.2008

Abkürzungsverzeichnis

Die Abkürzungen von Rechtserlassen werden im entsprechenden Verzeichnis aufgeführt.

| | |
|----------------|--|
| apt | Association for the Prevention of Torture |
| BBI | Bundesblatt |
| BKZ | Behindertenkonferenz Kanton Zürich |
| CESCR | Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UNO-Ausschuss für Sozialrechte) |
| DIMR | Deutsches Institut für Menschenrechte |
| EBA | Eidgenössisches Berufsattest |
| EBGB | Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| GA | General Assembly of the United Nations (UNO-Generalversammlung) |
| HRC | UNO-Menschenrechtsrat |
| IEG-Kommission | Beratende Kommission für Fragen im Bereich «Einrichtungen für erwachsene invalide Menschen» des Zürcher Regierungsrates |
| INSOS Zürich | Verband der sozialen Institutionen für Menschen mit Behinderung im Kanton Zürich |
| ISM | Institut für Sozialmanagement, Departement Soziale Arbeit, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften |
| ISR | Integrierte Sonderschulung in der Verantwortung der Regelschule (ISR) |
| ISS | Integrierte Sonderschulung in der Verantwortung der Sonderschule (ISS) |
| IV | Invalidenversicherung |
| IVGT | Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe, Departement Soziale Arbeit, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften |
| SBV | Schweizerischer Blinden- und Sehbehindertenverband |
| SGB-FSS | Schweizerischer Gehörlosenverband |
| SIA | Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein |
| SML | School of Management and Law, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften |
| SN | Schweizer Norm |
| SODK | Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren |
| SZB | Schweizerischer Zentralverein für das Blindenwesen |
| TED | Tiefbau- und Entsorgungsdepartement |
| UNO | United Nations Organization |

| | |
|------|---|
| VBZ | Verkehrsbetriebe Zürich |
| VSS | Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute |
| W3C | World Wide Web Konsortiums |
| ZGSZ | Zentrum für Gehör und Sprache |
| ZHAW | Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften |
| ZSL | Zentrum selbstbestimmtes Leben |
| ZSR | Zentrum für Sozialrecht, School of Management and Law, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften |
| ZVV | Zürcher Verkehrsverbund |

Anhang

A Methodisches Vorgehen Ist-Analyse

1. Telefonische und persönliche Interviews

Telefonische und persönliche Interviews: 33 ausgewählte Personen gaben Auskunft zum Ist-Zustand eines oder mehrerer der sieben Analysefelder im Kanton Zürich oder den gesetzten Gemeinden. Der Interviewleitfaden ist im Anhang B abgedruckt. Er wurde jeweils spezifisch auf die einzelnen Interviewsituationen angepasst.

Kriterien für die Auswahl der Interviewten waren die folgenden: Es sollten Personen interviewt werden, die über einen oder mehrere Aufgabenbereiche und/oder über eine der drei Gemeinden Auskunft geben konnten. Weiter wurde versucht, möglichst viele Fachpersonen mit verschiedenen Arten von Behinderung einzubeziehen. Zusätzlich sollte mindestens eine kleine Gemeinde einbezogen werden.

27 Interviews wurden telefonisch durchgeführt, fünf fanden mittels persönlicher Befragung (in einem Fall mit Gebärdensprachdolmetschenden) statt und ein Gespräch schriftlich. Die Gespräche dauerten in der Regel ca. 30 Minuten, im Maximum eine Stunde und 20 Minuten. Insbesondere die Gespräche mit Personen, die über mehrere Aufgabenbereiche oder ausführlicher über eine Gemeinde Auskunft geben konnten, dauerten länger als 30 Minuten. Dies wurde mit den Interviewpartnerinnen und -partnern vorgängig entsprechend vereinbart.

22 Interviewte sind Fachpersonen ohne Behinderung, elf Befragte sind Fachpersonen mit Behinderung: Sehbehinderung/Blindheit, kognitive Behinderung, Körperbehinderung, Hörbehinderung, psychische Behinderung, Sprechbehinderung, Hörsehbehinderung, Eltern von Kindern mit Behinderung.

Die Befragten kommen aus den folgenden Organisationen:

- Verwaltung Kanton Zürich: Kantonales Sozialamt, Gemeindeamt, Amt für Verkehr, Zürcher Verkehrsverbund (ZVV), Zentralstelle Sonderpädagogik Frühbereich im Amt für Jugend und Berufsberatung, Gesundheitsdirektion
- Stadt Zürich: Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ), Gleichstellung für Menschen mit Behinderung Stadt Zürich (im Rahmen des Fokusthemas 2010-2014).
- Stadt Uster: Tiefbauamt, Wagerenhof
- Stadt Winterthur: Personalamt Winterthur
- Kleinere/mittlere Gemeinde: Gemeindeschreiber

Weitere beteiligte Organisationen: avanti donne Interessenvertretung Frauen und Mädchen mit Behinderung, Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ), Brühlgut-Stiftung, Hindernisfreie Architektur – Die Schweizer Fachstelle, Hörberatung, Kita Kinderhaus Imago, Laufbahnberatung Procap, Pro Infirmis Kanton Zürich, Psychiatrische Universitätsklinik Zürich, Stiftung Vivendra, Schadensanwälte, Schweizer Gehörlosenbund (SGB-

FSS), Schweizerischer Zentralverein für das Blindenwesen (SZB), Sozialversicherungsanstalt Zürich, Verein Cerebral, Zentrum für Gehör und Sprache (ZGSZ) sowie Zentrum selbstbestimmtes Leben (ZSL).

Es wurden 15 Frauen und 18 Männer interviewt. Die Interviews wurden auf Tonband aufgenommen und zusammenfassend protokolliert.

2. Analyse Regierungsratsbeschlüsse

Sämtliche über www.zh.ch abrufbaren Regierungsratsbeschlüsse ab 2014 bis November 2017, bei welchen das Wort «Behinderung» vorkam, wurden untersucht. Das Jahr 2014 wurde als Ausgangsdatum gewählt, da dann die BRK in der Schweiz in Kraft gesetzt wurde.

3. Analyse Zeitungsartikel

Über die Datenbank «Factiva» wurden Zeitungsartikel analysiert, die in den letzten zwei Jahren (14.12.2015 bis 14.12.2017) in elf Zeitungen/Zeitschriften⁴²⁶ erschienen sind; eingeschränkt nach Region «Zürich» mit den Begrifflichkeiten «Behinderung», «Behindertenrechtskonvention» und «Behindertenkonferenz».

4. Analyse zusätzlicher Dokumente

In den Interviews genannte Dokumente, insbesondere Checklisten, Empfehlungen und Berichte, wurden geprüft.

5. Analyse der statistischen Datenlage

In den Interviews genannte verfügbare statistische Daten sowie zusätzlich online auf der Webseite des Bundesamtes für Statistik (www.bfs.admin.ch) sowie des Kantons (www.zh.statistik.ch) recherchierte verfügbare Daten wurden durchleuchtet.

6. Diskussion in Echogruppe

Die ersten Erkenntnisse aus der IST-Analyse wurden mit der Echogruppe am 7. Dezember 2017 diskutiert. Die Diskussion wurde ausführlich protokolliert und als Datenmaterial in die Auswertung einbezogen. Im Rahmen dieser Echogruppensitzung erhielt das Projektteam von den Beteiligten weiteres Material, insbesondere zum Thema Hörbehinderung sowie selbstbestimmtes Wohnen mit Assistenz. Diese Zusatzdokumente wurden ebenfalls ausgewertet. Die sechs erwähnten Datenquellen wurden mit Unterstützung der Software MAXQDA anhand eines Kategorienrasters systematisch analysiert. Das Raster umfasste als Hauptkategorien die fokussierten Analysefelder (Behindertengleichstellungspolitik, Bildung, Kultur/Freizeit/Sport, Bau- und Mobilitätsinfrastruktur, selbstbestimmte Lebensführung/autonomes Wohnen/persönliche Mobilität, Arbeit/Beschäftigung, Gesundheitsdienstleistung/Pflege/Rehabilitation/Habilitation) und als Unterkategorien die

⁴²⁶ 20 Minuten, Das Magazin, Neue Zürcher Zeitung, news aktuell, OTS - Originaltextservice Germany, NZZ Folio, NZZ am Sonntag, SDA - Schweizerische Depeschagentur, Sonntagszeitung, SonntagsBlick, Tages Anzeiger, Tages Anzeiger Online, Zürichsee-Zeitung.

Querschnittsthemen (Gesetzliche Regelung, institutionell-organisatorische Vorkehrungen, Kooperation im föderalen Staatswesen, Statistik/Monitoring, Mitbestimmung, Zugänglichkeit baulich/kommunikativ, Bewusstseinsbildung, Berücksichtigung von Teilgruppen).

B Interviewleitfaden Fachpersonen

| <i>Interviewteile</i> | <i>Inhalte</i> |
|--|---|
| <i>Einführung</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Begrüssung, Dank - Interviewerin stellt sich vor - Angaben zum Projekt: Studie zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich, Behindertenkonferenz Kanton Zürich als Auftraggeberin. Herausfinden, wo Lücken und Schwierigkeiten bestehen, die man angehen könnte/müsste. Mit Menschen mit Behinderung meinen wir Personen mit Mobilitätsbehinderung (z.B. im Rollstuhl), Menschen mit Hör- und Sehbehinderung, mit kognitiven Einschränkungen und mit psychischen Problemen. - Angaben zu Vertraulichkeit und Anonymisierung: Daten werden vertraulich behandelt. Es werden in Publikationen zum Projekt keine Namen genannt, Aussagen anonymisiert. - Nochmals Hinweis darauf, weshalb die Person ausgewählt wurde (z.B. als Expertin für Fragen der Bildung, als Experte für Wohnen, als Expertin für die Umsetzung der BRK in Uster sowie den Institutionsbereich...) - Einverständnis zur Tonbandaufnahme erfragen (hier das Gerät einschalten und auf Tonband aufnehmen «dann schalte ich das Tonband jetzt ein ...») - Gibt es noch Fragen, bevor wir beginnen? |
| <i>Behinderten-gleichstellungs-politik</i> | <ul style="list-style-type: none"> - In welchen Situationen haben Sie (ggfs.: in Ihrer Funktion/an Ihrer Stelle) mit dem Thema «Behinderung»/ «Behindertengleichstellung»/ BRK zu tun? <ul style="list-style-type: none"> o Können Sie konkrete Beispiele schildern? - In welchen Situationen hat Ihre Organisation/ Ihre Verwaltungseinheit/ Ihre Gemeinde (ggfs.: Ihres Wissens) mit dem Thema «Behinderung», «Behindertengleichstellung» zu tun? <ul style="list-style-type: none"> o Könnten Sie dies anhand von konkreten Beispielen schildern? - Mit welchen Stellen stehen Sie und/oder Ihre Verwaltungseinheit/Gemeinde in Bezug auf das Thema Behinderung insbesondere in Kontakt? <ul style="list-style-type: none"> o Bei welchen Fragen mit welchen Organisationen? o Was läuft diesbezüglich gut? o Was eher nicht? Was fehlt? |

| | |
|---|---|
| <i>Aufgabenbereiche allgemein</i> | <p>Wir kommen nun zu den für die Studie ausgewählten spezifischeren Themenbereichen. Es sind dies:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bau-/Mobilitätsinfrastruktur (Bau, Verkehr) - Selbstbestimmte Lebensführung, autonomes Wohnen, persönliche Mobilität - Bildung - Arbeit/Beschäftigung - Kultur/Freizeit/Sport - Gesundheitswesen <p>Wenn wir all diese Themen anschauen</p> <ul style="list-style-type: none"> - in welchen thematischen Bereichen gibt es aus Ihrer Sicht die grössten Erfolge in Bezug auf die Umsetzung der BRK? Welche? - Wo die grössten Misserfolge? Welche? - Wo hat sich noch nichts bzw. wenig getan? |
| <i>Bau- und Mobilitätsinfrastruktur</i> | <p>Wie schätzen Sie die Situation im Kanton Zürich im Bereich Bau- und Mobilitätsstruktur ein?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Was hat man erreicht? - Was noch nicht? - Was sind Aspekte, die die Umsetzung der BRK erleichtern bzw. auch erschweren? - Umsetzung Zwei-Sinnes-Prinzip beim öffentlichen Verkehr |
| <i>Selbstbestimmte Lebensführung</i> | <p>Wie schätzen Sie die Situation im Kanton Zürich im Bereich selbstbestimmte Lebensführung/Wohnen/persönliche Mobilität ein?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Was hat man erreicht? - Was noch nicht? - Was sind Aspekte, die die Umsetzung der BRK erleichtern bzw. auch erschweren? - Verhinderung von Isolation |
| <i>Bildung</i> | <p>Wie schätzen Sie die Situation im Kanton Zürich für Menschen mit Behinderung im Bereich Bildung ein?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Was hat man erreicht? - Was noch nicht? - Was sind Aspekte, die die Umsetzung der BRK erleichtern bzw. auch erschweren? - Übergänge (zwischen Schulstufen, Schule zu Beruf, Übergang vom zweiten in den ersten Arbeitsmarkt) |

| | |
|---|--|
| <i>Arbeit, Beschäftigung</i> | <p>Wie schätzen Sie die Situation im Kanton Zürich im Bereich Arbeit/Beschäftigung ein?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Was hat man erreicht? - Was noch nicht? - Was sind Aspekte, die die Umsetzung der BRK erleichtern bzw. auch erschweren? |
| <i>Kultur, Freizeit, Sport</i> | <p>Wie schätzen Sie die Situation im Kanton Zürich im Bereich Kultur/Freizeit/Sport ein?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Was hat man erreicht? - Was noch nicht? - Was sind Aspekte, die die Umsetzung der BRK erleichtern bzw. auch erschweren? |
| <i>Gesundheitswesen</i> | <p>Wie schätzen Sie die Situation im Kanton Zürich im Bereich Gesundheitswesen ein?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Was hat man erreicht? - Was noch nicht? - Was sind Aspekte, die die Umsetzung der BRK erleichtern bzw. auch erschweren? - Schnittstellen (z.B. bei den Gesundheitsdienstleistungen zwischen Betreuungs- und Pflegebereich (Alter/Behinderung)) |
| <i>Vertiefung bei jedem Aufgabenbereich</i> | <p>Querschnittsthemen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Struktur, Vernetzung, Zusammenarbeit - Schutz vor Diskriminierung - Förderung der Selbstbestimmung/ Mitbestimmung und Mitsprache bei BRK-Umsetzung - Zugänglichkeit (Baulich, öffentlicher Verkehr, Kommunikation, Sprache, neue Technologien, barrierefreies Internet) - Bewusstseinsbildung, Ausbildung Fachpersonen - Statistik, Monitoring, Forschung: Welche statistischen Daten liegen vor (z.B. zu Sonderbeschulung etc.) <p>Zusätzliche BRK-Verpflichtungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vielfalt Behinderung (Behinderungsformen): Werden bestimmte Gruppen benachteiligt? - Frauen und Kinder (in der BRK besonders erwähnt): Benachteiligungen? - Habilitation und Rehabilitation: Massnahmen und Unterstützung für den Einzelnen, z.B. Nachteilsausgleich, spezifische |

| | |
|------------------|---|
| | Förderung in der Schule, Erlernen lebenspraktischer Fertigkeiten, bilinguale Ausbildung etc. |
| <i>Soll</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Welche Themen sollten Ihres Erachtens prioritär angegangen werden? - Welche konkreten Massnahmen könnten Sie sich vorstellen? |
| <i>Abschluss</i> | <p>Ich habe nun alles gefragt, was ich fragen wollte. Gibt es etwas, was Sie noch ergänzen möchten?</p> <p>.....</p> <p>Wir werden im Anschluss an die Interviews auch noch Fokusgruppengespräche zu Schwerpunktthemen führen. Dürften wir Sie bei Bedarf hierfür anfragen?</p> <p>Vielen Dank.</p> |



School of Management and Law
Zentrum für Sozialrecht

Gertrudstrasse 15
CH-8400 Winterthur
www.zhaw.ch/sml

Soziale Arbeit

Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe
Institut für Sozialmanagement

Pfingstweidstrasse 96
Postfach
CH-8005 Zürich
Telefon +41 58 934 85 09
www.zhaw.ch/sozialarbeit