

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Umsetzung der UN-Behindertenkonvention (UN-BRK) in Winterthur, eingereicht von den Gemeinderätinnen S. Naef (SP), D. Roth-Nater (EVP) und Gemeinderat F. Heer (Grüne/AL)

---

### Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Umsetzung der UN-Behindertenkonvention (UN-BRK) in Winterthur wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

### Bericht:

Am 25. Mai 2020 reichten die Gemeinderätinnen Silvana Naef namens der SP-Fraktion, Daniela Roth-Nater namens der EVP-Fraktion und Gemeinderat Florian Heer namens der Grüne/AL-Fraktion mit 36 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, das vom Grossen Gemeinderat am 6. Juli 2020 überwiesen wurde:

*«Der Stadtrat soll in einem Bericht darlegen, was unternommen werden muss, damit die Stadt Winterthur die ihr obliegenden Aufgaben bezüglich Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention erfüllt, und welche Ressourcen dafür benötigt werden.»*

#### *Begründung:*

*Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ist für die Schweiz am 15. Mai 2014, vor beinahe sechs Jahren, in Kraft getreten. Sie verpflichtet die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden, geeignete Massnahmen zu treffen, um Hindernisse zu beheben, mit denen Menschen mit Behinderung konfrontiert sind, um Menschen mit Behinderung vor Diskriminierung zu schützen sowie um ihre Selbstbestimmung, Inklusion und Gleichstellung in der Gesellschaft zu fördern.*

*In der Beantwortung der Interpellation «Winterthur – barrierefrei?» vom 2. Oktober 2019 wird offengelegt, dass gemäss Selbsteinschätzung der Stadt die kommunalen Aufgaben in Sachen Umsetzung der UN-BRK in vielen Bereichen noch gar nicht oder erst teilweise erfüllt sind. Dabei ergibt sich aus den Antworten, dass die Stadt zumindest teilweise über keine vertieften Kenntnisse der noch zu erfüllenden Aufgaben verfügt – so besteht beispielsweise keine Übersicht zu den Hindernissen beziehungsweise Barrieren, denen Menschen mit Behinderung im Bereich Kultur, Freizeit oder Sport ausgesetzt sind. Diese fehlenden Kenntnisse erschweren einen Abbau solcher Hindernisse. Um Winterthur barrierefrei gestalten zu können, ist es nötig, zunächst einen detaillierten Bericht über die von der Stadt für die Umsetzung der UN-BRK zu erfüllenden Aufgaben zu verfassen. Falls es erforderlich sein sollte, ist zur Erstellung dieses Berichts externe fachliche Unterstützung beizuziehen. Zudem ist eine Schätzung zu erstellen, welche finanziellen und personellen Ressourcen zur Beseitigung dieser Hindernisse respektive der Erfüllung der lokalen Aufgaben zur Umsetzung der UN-BRK benötigt werden.*

*Bei der Erstellung des Berichts sind Menschen mit Behinderung und ihre Organisationen und Vertretungen miteinzubeziehen. Dies ist unerlässlich, um eine umfassende Übersicht über die Hindernisse zu erreichen, mit welcher die Betroffenen in ihrem Alltag in Winterthur konfrontiert sind. Zudem hilft der Beizug von Betroffenen, die Prioritäten dort anzusetzen, wo der Bedarf am höchsten ist.»*

## **Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:**

### **1. Ausgangslage**

Die Stadt Winterthur soll für alle Einwohnerinnen und Einwohner sowie für die vielen verschiedenen Menschen, die sie täglich besuchen, eine lebenswerte Stadt sein. Dies setzt voraus, dass auch Menschen mit Behinderungen möglichst ohne Einschränkungen am sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Geschehen in Winterthur teilhaben können.

Am 13. Dezember 2006 wurde in New York das Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, UNO-BRK) verabschiedet. Die Schweiz hat dieses Übereinkommen ratifiziert und auf den 15. Mai 2014 in Kraft gesetzt. Die UNO-BRK ist ein wichtiges völkerrechtliches Instrument, um Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen wirkungsvoll zu begegnen und ihre selbstbestimmte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu fördern.

Die Ziele der UNO-BRK sind dem Stadtrat ein wichtiges Anliegen. Auch die Stadt Winterthur soll zur Beseitigung von Benachteiligungen beitragen, mit denen Menschen mit Behinderungen nach wie vor in allen Lebensbereichen konfrontiert sind. Bekanntlich hat Winterthur als eine der ersten Städte der Schweiz im Jahr 2017 eine Diversity-Strategie eingeführt. Wie der Stadtrat in seiner Stellungnahme vom 2. Oktober 2019 zur Interpellation betreffend «Winterthur – barrierefrei?» (GGR-Nr. 2019.39) festhält, hat diese Strategie unter anderem zum Ziel, dass der gesamten Bevölkerung ein gleichberechtigter, diskriminierungsfreier Zugang zur Stadtverwaltung und ihren Dienstleistungen gewährleistet wird. Dazu zählt auch, wie der Stadtrat weiter ausführt, dass sich die Stadt für eine Gleichstellung von Menschen mit Beeinträchtigungen einsetzt. Die Interpellationsantwort legt weiter dar, dass die Umsetzung der UNO-BRK in der Stadtverwaltung zwar im Gang ist. Gemäss einer internen Erhebung besteht jedoch in verschiedenen Bereichen noch erheblicher Handlungsbedarf und eine interne Koordination fehlt weitgehend.

Das vorliegende Postulat knüpft an diese Selbsteinschätzung der Verwaltung an und verlangt vom Stadtrat einerseits einen detaillierten Bericht zum Handlungsbedarf, der in den verschiedenen Fachbereichen zur Umsetzung der Vorgaben der UNO-BRK im städtischen Zuständigkeitsbereich besteht. Zudem soll die Stadt die zusätzlichen Ressourcen abschätzen, die für eine möglichst weitreichende Umsetzung auf der lokalen Ebene benötigt werden.

Diesem Anliegen kommt der Stadtrat hiermit nach. Um eine Aussensicht zu ermöglichen, wurde das Zentrum für Sozialrecht der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) beauftragt, mit einer Studie den Handlungsbedarf in der Stadt Winterthur auszuloten. Diese Studie liegt nun vor. Einer der Autoren war bereits an der Studie zum Handlungsbedarf des Kantons beteiligt<sup>1</sup>, welche die Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) im Jahr 2017 im Auftrag der Sicherheitsdirektion ebenfalls durch die ZHAW erstellen liess.

Die vorliegende Studie zum Handlungsbedarf in der Stadt Winterthur (kurz: Studie) befasst sich zunächst mit den BRK-rechtlichen Grundlagen. In diesem Zusammenhang werden auch die Kompetenzen im föderalistischen System voneinander abgegrenzt, um die rechtlichen Vorgaben für die kommunale Ebene zu identifizieren. Auf dieser Grundlage werden die rechtlichen und institutionell-organisatorischen Rahmenbedingungen der städtischen Behindertenpolitik beleuchtet, der diesbezügliche Handlungsbedarf identifiziert und dazu Empfehlungen abgegeben. Im abschliessenden Teil enthält die Studie Ausführungen zu ausgewählten Themenschwerpunkten der städtischen Verwaltungsarbeit und auch dazu spezifische Empfehlungen.

---

<sup>1</sup> Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW (2018): Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich.

In den nun nachstehenden Ausführungen werden zunächst die Rechtsgrundlagen der Behindertengleichstellungspolitik in der Schweiz auf den verschiedenen Staatsebenen erläutert, bevor auf die Umsetzung der UNO-BRK im Kanton Zürich und in diesem Kontext – basierend auf der vorliegenden Studie – in der Stadt Winterthur eingegangen wird. Danach werden im Rahmen einer Stellungnahme zum festgestellten Handlungsbedarf der Studie die Massnahmen skizziert, die der Stadtrat zur weiteren Umsetzung der BRK-rechtlichen Vorgaben in Winterthur plant.

## **2. Rechtliche Grundlagen**

### **2.1 Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK)**

Die UNO-BRK verfolgt als übergeordnetes Ziel, den vollen und gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die aktive Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben von Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Mit der Ratifikation verpflichten sich die Vertragsstaaten zur innerstaatlichen Verwirklichung dieser Zielsetzung. Dabei gelten die Bestimmungen der Konvention grundsätzlich für alle Staatsebenen. Für die Schweiz bedeutet dies, dass neben dem Bund auch die Kantone sowie Städte und Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich sicherzustellen haben, dass die UNO-BRK umgesetzt wird. Mit dem Beitritt der Schweiz ist dieses Übereinkommen wie alles übrige Völkerrecht automatisch Bestandteil des schweizerischen Landesrechts geworden.

Die UNO-BRK schafft keine Sonderrechte für Menschen mit Behinderungen. Vielmehr konkretisiert und spezifiziert sie die bereits bestehenden Menschenrechtsgarantien aus der Perspektive dieser Menschen und mit Rücksicht auf deren spezifische Lebenslagen sowie Erfahrungen von sozialer Ausgrenzung und Bevormundung. Der Bedarf nach einer solchen völkerrechtlichen Konkretisierung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass bei der innerstaatlichen Umsetzung von Menschenrechtsverträgen die vielen Menschen mit Behinderungen früher häufig nur unzureichend berücksichtigt worden sind<sup>2</sup>. Dabei geht die UNO-BRK von einer breit gefassten Definition von Behinderung aus. Dies gewährleistet, dass grundsätzlich kein Mensch mit Behinderung vom Schutz des Übereinkommens ausgeschlossen ist. Die UNO-BRK setzt auch keine Mindestanforderung an den Schweregrad einer Beeinträchtigung der Körperfunktion.<sup>3</sup> Hingegen rücken einstellungs- und umweltbedingte Hindernisse in den Vordergrund, die eine gesellschaftliche Teilhabe beeinträchtigen.

Prägendes Leitmotiv der UNO-BRK ist die Inklusion. Darunter ist die selbstverständliche und chancengleiche Teilhabe an der Gesellschaft von Beginn an zu verstehen, während früher von der Notwendigkeit der Integration von Menschen mit Behinderungen die Rede war. Damit hat im Umgang mit der Behinderungsthematik ein Paradigmenwandel stattgefunden: Im Zentrum steht neu die Anerkennung von Vielfalt, Selbstbestimmung, Teilhabe und Empowerment, welche die vormals geltenden Prinzipien der Fürsorge, Defizitorientierung und Integration im Umgang mit behinderten Menschen ablösen und erweitern. Auf dieser Grundlage beschreibt das Konzept der Inklusion nach dem Verständnis der BKZ eine Gesellschaft, in der jeder Mensch akzeptiert wird und gleichberechtigt sowie selbstbestimmt an dieser teilhaben kann, und zwar unabhängig von Behinderung oder sonstigen individuellen Merkmalen.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Gerard Quinn/Theresia Degener, Menschenrechte und Behinderungen, 2002.

<sup>3</sup> 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. Zitiert in: ZHAW (2018). Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich. Eine Studie im Auftrag der Behindertenkonferenz Kanton Zürich und finanziert vom Kantonalen Sozialamt, S. 17.

<sup>4</sup> Behindertenkonferenz Kanton Zürich, Umsetzung UNO-Behindertenrechtskonvention: so geht's! Ein Leitfaden für das Planen von Massnahmen, Seite 1.

## **2.2 Bund**

Der Beitritt der Schweiz zur UNO-BRK erfolgte nach einer Überprüfung der Vereinbarkeit der Rechtsordnung von Bund und Kantonen mit dem Übereinkommen. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die UNO-BRK und das schweizerische Landesrecht sowohl in den Zielen als auch in der inhaltlichen Ausgestaltung weitgehend deckungsgleich sind. Allerdings verfügt die Schweiz über kein umfassendes, homogenes Behindertengleichstellungsrecht; vielmehr ist das schweizerische Recht zugunsten der Menschen mit Behinderungen fragmentiert und – bedingt durch die föderalistische Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen – teilweise auf verschiedenen Staatsebenen angesiedelt. Dank seinem umfassenden Ansatz ist die UNO-BRK deshalb eine wertvolle Hilfe, wenn es darum geht, das schweizerische Behindertengleichstellungsrecht auszugestalten, auszulegen und umzusetzen<sup>5</sup>. Insbesondere im Bereich der Rechtsumsetzung gibt das Übereinkommen wichtige Anhaltspunkte, indem es etwa die konkrete Tragweite einzelner Menschenrechtsgarantien für Menschen mit Behinderungen verdeutlicht und dadurch die Suche nach Umsetzungsmassnahmen und besseren Lösungen in der Schweiz erleichtert<sup>6</sup>.

Auf Bundesebene verfügt die Schweiz heute über heterogene Rechtsgrundlagen zugunsten von Menschen mit Behinderungen. In der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sind das fundamentale verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und ein Gesetzgebungsauftrag an Bund und Kantone (Art. 8 Abs. 4 BV) verankert. Konkretisiert werden diese Vorgaben vorab im Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG), das seit dem 1. Januar 2004 in Kraft ist, und dessen Ausführungserlassen sowie in vielen weiteren Vorschriften in der bundesrechtlichen Spezialgesetzgebung, so beispielsweise im Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG), im Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BBG) oder in der Steuergesetzgebung. Eine wichtige Rolle bei der Rechtsumsetzung auf Bundes- und kantonaler Ebene kommt den Normen von Berufsverbänden zu (z.B. die Normen SIA 500 «Hindernisfreie Bauten» und VSS SN 640 075 «Hindernisfreier Verkehrsraum»).

## **2.3 Kanton Zürich**

Das in der Bundesverfassung festgeschriebene Diskriminierungsverbot wiederholt sich in der Kantonsverfassung (Art. 11 Abs. 2 KV). Weiter gewährleistet die Kantonsverfassung einen Individualanspruch für Menschen mit Behinderungen auf Zugang zu öffentlichen Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Leistungen (Art. 11 Abs. 4 KV). Zudem können Kanton und Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich Fördermassnahmen treffen, um die tatsächliche Gleichstellung zu erreichen (Art. 11 Abs. 5 KV). Der Kanton hat überdies verschiedenste gesetzliche Anpassungen vorgenommen, die durch das BehiG angeregt wurden: So wurde das kantonale Baurecht in verschiedenen Bereichen aktualisiert, ferner finden sich einschlägige Regelungen in der Gesetzgebung zur Planung und Finanzierung des öffentlichen Personenverkehrs unter Aufsicht des Verkehrsbundes sowie im Schulbereich. Ein weiterer Schritt zur Umsetzung der Menschenrechtsgarantien zugunsten von Menschen mit Behinderungen im Sinn der UNO-BRK ist in jüngster Zeit in der Vorlage für ein Gesetz über den selbstbestimmten Leistungsbezug durch Menschen mit Behinderungen («Selbstbestimmungsgesetz») zu sehen, das der Regierungsrat am 31. März 2021 zuhanden des Kantonrates verabschiedet hat (RRB Nr. 336/2021). Das Gesetz soll Menschen mit Behinderungen mehr Wahlfreiheit bei der Beratung, Begleitung und Betreuung in den Bereichen Wohnen, Arbeit und Tagesgestaltung gewähren. Damit soll den unterschiedlichen Bedürfnissen und Konstellationen von Menschen mit Behinderungen angemessen Rechnung getragen werden können.

---

<sup>5</sup> Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BBI 2012 2487 ff., auch zum Folgenden).

<sup>6</sup> Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen (29.06.2016), S. 5 f.

## **2.4 Stadt Winterthur**

Auch Winterthur verfügt über verschiedene Regelungen zum Schutz der Menschen mit Behinderungen. So verbietet das städtische Personalstatut explizit die Diskriminierung von Mitarbeitenden aufgrund von Persönlichkeitsmerkmalen, wie Geschlecht, Herkunft, Sprache, Religion, geschlechtliche Orientierung, Behinderung oder vergleichbarer Persönlichkeitsmerkmale (Art. 41 Abs. 3 PST). Weiter enthält das Personalrecht ein Gebot zur Förderung von Toleranz und Akzeptanz gegenüber Mitarbeitenden, die bedingt durch individuelle Persönlichkeitsmerkmale potentiell benachteiligt sind (Art. 5 Abs. 1 lit. i PST). Sodann wird körperlich behinderten Mitarbeitenden, die auf ein Motorfahrzeug angewiesen sind, Vorrang für einen Parkplatz gewährt (Art. 2 Abs. 3 lit. a des Parkplatzreglements). Bestimmungen mit Aussenwirkung zugunsten von Menschen mit Behinderungen finden sich auf der kommunalen Ebene beispielsweise Regelungen im Bereich der Parkplatzverordnung (PPVO), der Kita-Verordnung und der Verordnung über die Kinderbetreuung im schulischen Bereich. Baurechtlich orientiert sich die Stadt Winterthur an der übergeordneten Gesetzgebung. Weiterführende Regelungen mit empfehlendem Charakter sind in verschiedenen Richtlinien und Merkblättern enthalten (so etwa für Projekte in den Bereichen Theater/Tanz, Literatur, Bildende Kunst, Musik und Film und in interdisziplinären Projekten).

## **3. Stand der Umsetzung im Kanton Zürich**

Wie erwähnt, hat die BKZ im Auftrag der Sicherheitsdirektion im August 2017 die ZHAW mit einer Studie zum Handlungsbedarf aufgrund der UNO-BRK im Kanton Zürich beauftragt. Dabei wurde ergänzend zu den Erhebungen auf kantonaler Ebene auch auf kommunale Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in den drei einwohnerstärksten Gemeinden, Zürich, Uster und Winterthur eingegangen. Im vorliegenden Kontext ist es ebenfalls dienlich, den Umsetzungsstand in den Städten Zürich und Uster summarisch zu beleuchten. Das in diesen Gemeinwesen eingesetzte Instrumentarium kann dienliche Hinweise geben, wenn es darum geht, die Umsetzung der BRK-rechtlichen Vorgaben in der Stadt Winterthur mit geeigneten, den lokalen Gegebenheiten entsprechenden Massnahmen voranzutreiben.

### **3.1 Kantonale Ebene**

Wie in Beantwortung der Interpellation betreffend «Winterthur – barrierefrei» dargelegt, identifizierte die ZHAW-Studie für den Kanton grossen Handlungsbedarf in verschiedenen Bereichen. Daraufhin hat der Regierungsrat per April 2019 im kantonalen Sozialamt eine Koordinationsstelle für Behindertenrechte geschaffen. Im gleichen Jahr hat er sich in seinen Richtlinien zur Regierungspolitik 2019–2023 die Erarbeitung eines Aktionsplans für die Umsetzung der UNO-BRK zum Ziel gesetzt. Dazu wurden im Januar 2019 und September 2020 unter Mitwirkung von Verwaltung, Fachleuten, Behindertenorganisationen und Betroffenen Impulstage durchgeführt. Auch die Stadt Winterthur hat daran teilgenommen. Aktuell befindet sich der kantonale Aktionsplan in interner Vernehmlassung. Auf Ende 2021 soll er finalisiert und durch den Regierungsrat verabschiedet werden (RRB Nr. 337/2021 [Anfrage Umsetzung der UNO Behindertenrechtskonvention durch den Kanton Zürich], auch zum Folgenden).

Wie der Regierungsrat in seiner Antwort zur genannten parlamentarischen Anfrage weiter festhält, lag der Handlungsschwerpunkt des Kantons im letzten Jahr darauf, eine nachhaltige Mitwirkung der Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen. Die BKZ hat zu diesem Zweck gestützt auf eine Vereinbarung mit dem Sozialamt das Mitwirkungsmodell «Partizipation Kanton Zürich»<sup>7</sup> aufgebaut. Damit ist sichergestellt, dass möglichst viele Menschen mit Behinderungen aller Art bei der Umsetzung der UNO-BRK auf breiter Ebene mitwirken können. Im Rahmen von «Partizipation Kanton Zürich» wurden Arbeitsgruppen mit Betroffenen und Delegierten von Behindertenorganisationen gebildet, deren Arbeit in eine Steuergruppe einfließt.

---

<sup>7</sup> Kantonales Sozialamt und BKZ (Januar 2020): Informationsblatt zum Zürcher Mitwirkungsmodell Partizipation Kanton Zürich.

Die BKZ hat die von der Steuergruppe zusammengefassten «Top-Prioritäten»<sup>8</sup> im Mai 2020 der Koordinationsstelle für Behindertenrechte übergeben. Diese Prioritäten bilden zusammen mit der Studie und den Erkenntnissen aus den Impulstagen die Grundlage für den kantonalen Aktionsplan. Für das Jahr 2022 ist im Januar ein Aktionsforum Gemeinden und von Ende August bis Mitte September eine Aktionswoche in Projektpartnerschaft mit der BKZ in Planung. Laut Regierungsrat sind für die Umsetzung der UNO-BRK weitere Anstrengungen auf allen Staatsebenen nötig. Die Koordinationsstelle für Behindertenrechte des Sozialamtes koordiniert die Arbeiten. In diesem Rahmen bringt sie auch BRK-rechtliche Anforderungen in alle Bereiche der Verwaltungsarbeit ein, betreibt Sensibilisierungs- und Vernetzungsarbeit und verweist externe Anliegen an die zuständigen Fachabteilungen. Für die Umsetzung der verschiedenen Massnahmen bleiben die für den jeweiligen Aufgabenbereich zuständigen Stellen verantwortlich. Zur Unterstützung der Gemeinden hat die Koordinationsstelle eine BRK-Spurgruppe Gemeinden aufgebaut, an welcher auch die Stadt Winterthur teilnimmt. Mit dieser Gruppe werden die kantonalen Planungen abgestimmt.

### **3.2 Stadt Zürich**

In der Stadt Zürich hat der Stadtrat die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Legislaturplanung 2010 - 2014 als ein Fokusthema definiert. In der Folge haben sich drei Personen aus verschiedenen Departementen (Präsidial-, Sozial- und Hochbaudepartement) mit dem Thema auseinandergesetzt. Um eine Kontinuität in der Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten, hat die Stadt Zürich seit Anfang November 2017 eine feste Stelle für die Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Sie wird im Jobsharing von zwei Beauftragten für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen geteilt. Die Beauftragten sind Anlaufstelle für Menschen mit Behinderungen und ihre Bezugspersonen und koordinieren die Massnahmen der Stadtverwaltung, die sich nach einem stadträtlichen Massnahmenplan richten. Vorgesehen ist eine Berichterstattung zur Umsetzung der Massnahmen per Abschluss des Massnahmenplans Ende 2022.

Grundsätzlich sind die Tätigkeiten der Beauftragten nach innen gerichtet, um die Stadtverwaltung hindernisfrei zu gestalten. Die Massnahmen erzeugen aber auch Aussenwirkung, wenn sie darauf gerichtet sind, den Zugang zu Gebäuden und Dienstleistungen der Verwaltung zu gewährleisten und dem Informationsanspruch der Bevölkerung nachzukommen. Die Beauftragten für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen werden in der Zusammenarbeit mit den Departementen durch eine interne Koordinationsgruppe mit einer Person pro Departement und der Stadtkanzlei unterstützt. Die Perspektive der Menschen mit Behinderungen auf die Massnahmenplanung und -umsetzung wird mit einem Begleitgremium als «Sounding Board» integriert.

### **3.3 Stadt Uster**

In Uster wurde der Handlungsbedarf im Jahr 2017 mit einer Sozialraumanalyse der Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW<sup>9</sup> erhoben. Gestützt darauf wurde auf Anfang Oktober 2018 die Stelle einer Inklusionskoordinatorin geschaffen. In der Folge wurde die gesamtstädtische Strategie Uster 2030 verabschiedet, die unter dem Titel „Stadt für Alle“ auch das Ziel verfolgt, alle Menschen mit ihren vielfältigen individuellen Merkmalen ins städtische Leben einzubeziehen, insbesondere die Menschen mit Behinderungen.

Die Arbeit der Inklusionskoordinatorin richtet sich vorwiegend nach aussen. Sie ist Ansprechperson für Anliegen der Bevölkerung und koordiniert deren Bearbeitung. In den letzten drei

---

<sup>8</sup> Behindertenkonferenz Kanton Zürich, Partizipation Kanton Zürich (Mai 2020). Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich: TOP-PRIORITÄTEN aus der Perspektive von Menschen mit Behinderung.

<sup>9</sup> Oehler, Patrick/Bischoff, Tobias/Dittmann, Jörg/Drilling, Matthias (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.

Jahren wurden 35 Projekte in verschiedenen Handlungsfeldern initiiert. Ein Tätigkeitsschwerpunkt liegt in der Sensibilisierung von Verwaltung und Öffentlichkeit und umfasst die barrierefreie Gestaltung der Kommunikationskanäle. So wurde die städtische Webseite extern geprüft und wurden interne Strukturen aufgebaut, um Textinhalte zu vereinfachen und die Barrierefreiheit zu gewährleisten. Zur Sensibilisierung der Inklusionsthematik im öffentlichen Raum wurden das Projekt «Fragenstellerei» und der BLOG «Zuhörerei» gestartet.

#### **4. ZHAW-Studie zur Umsetzung der UNO-BRK in der Stadt Winterthur**

Die Studie zum Umsetzungsstand der UNO-BRK in Winterthur legt ihren Schwerpunkt auf den rechtlichen und institutionell-organisatorischen Rahmen der städtischen Behindertenpolitik. Dieser umfasst laut Studie die gesetzlichen Regelungen und (strategischen) Pläne mit den wichtigsten Zielen und Instrumenten zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Dazu zählen auch Massnahmen in den Themenbereichen Erhebung und Vermittlung von Wissen sowie Förderung von Programmen und Projekten. Darüber hinaus legt die Studie den Fokus auf folgende spezifische Themenschwerpunkte: «Information und Kommunikation», «Bauliche Infrastruktur», «Öffentlicher Verkehr und Mobilität», «Arbeit und Beschäftigung», «Kinderbetreuung», «Volksschule» sowie «Kultur, Freizeit und Sport». Dabei wird zu jedem Schwerpunkt die aktuelle Situation in der Verwaltung erhoben, diese den rechtlichen Vorgaben gegenübergestellt und aus dieser Gegenüberstellung der resultierende Handlungsbedarf mit entsprechenden Massnahmen abgeleitet.

Im Rahmen der Erarbeitung der Studie wurden Gespräche mit Mitarbeitenden der Verwaltung geführt und rechtliche Grundlagen, Weisungen, Merkblätter oder vergleichbare Dokumente der Stadtverwaltung in die Recherche integriert. Zwecks Einbezug der Perspektive von Menschen mit Behinderungen wurden Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen konsultiert.

##### **4.1 Gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen / Empfehlungen**

Grundsätzlich verfügt nach den Feststellungen der Studie auch die Stadt Winterthur über verschiedene Vorschriften zugunsten von Menschen mit Behinderungen. Ebenso wie auf den Staatsebenen von Bund und Kanton ist dafür jedoch kein umfassender gesetzlicher Rahmen gegeben, sondern sind die Vorschriften in verschiedenen Regelwerken enthalten.

In institutionell-organisatorischer Hinsicht verweist die Studie auf die Fachstelle Diversity Management, die interdepartementale Arbeitsgruppe Diversity und die städtische Diversity-Strategie. Zu den Zielen dieser Strategie zählt auch der gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Zugang aller Einwohnerinnen und Einwohner mit Behinderungen zu den städtischen Informationen und Dienstleistungen. Die Fachstelle Diversity Management setzt einerseits in Gleichstellungs- und Diversitätsbelangen eigene Projekte um. Andererseits initiiert und koordiniert sie verwaltungsinterne Aktivitäten zur Verwirklichung der Strategie in verschiedenen Fachbereichen. Alle zwei Jahre erfolgt eine Berichterstattung der Fachstelle zur Umsetzung der Diversity-Strategie gegenüber dem Stadtrat und dem Grossen Gemeinderat. Der Fokus der Fachstelle liegt heute hauptsächlich auf personalpolitischen Themen. Die Gewährleistung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen gemäss UNO-BRK bildet bisher keinen Schwerpunkt; die mit dieser vielfältigen Thematik verbundenen Aufgaben können mit den aktuell gegebenen Ressourcen der Fachstelle auch nicht bearbeitet werden.

Nach Massgabe der BRK-rechtlichen Anforderungen für die kommunale Ebene gibt die Studie für die Umsetzung in der Stadt Winterthur in rechtlicher und organisatorischer Hinsicht die folgenden drei Empfehlungen ab:

### 1) Kommunales Rahmengesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Gemäss Studie sollte ein solcher Erlass eine Definition des Behinderungsbegriffs, ein Benachteiligungsverbot sowie die Pflicht zum Ergreifen von Fördermassnahmen enthalten. Zudem soll er für eine effektive Durchsetzung mit adäquaten Rechtsansprüchen sorgen, abschreckende Sanktionen, eine Beweiserleichterung, eine Kostenregelung sowie ein Klage- und Beschwerderecht von Behindertenorganisationen von und für Menschen mit Behinderungen enthalten. Ein Mustervorschlag für ein Rahmengesetz befindet sich im fünften Kapitel der Studie.

### 2) Fachstelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Da der Stadt Winterthur eine systematische und koordinierte Politik zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen fehlt, empfiehlt die Studie die Einrichtung einer Fachstelle, die sich damit befasst. Eine zentrale Aufgabe dieser Fachstelle soll sein, die Umsetzung der einschlägigen Vorgaben und Massnahmen zu koordinieren. Dazu gehört auch, dass sie für die verschiedenen Verwaltungseinheiten fachliche Grundlagen aufbereitet. Ausserdem soll sie Anlaufstelle für Menschen mit Behinderungen, deren Organisation und die Öffentlichkeit sein. Beim Aufbau der Stelle sei darauf zu achten, dass die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen als dauerhafte Aufgabe gesehen werde. Dies setzt laut Studie voraus, dass die Fachstelle mit angemessenen personellen Ressourcen ausgestattet wird. Der Ressourcenbedarf wird auf mindestens zwei fachliche Vollzeit- und eine halbe administrative Stelle geschätzt. Ferner soll die Stelle in der Verwaltungsorganisation so angesiedelt sein, dass ihre Legitimation und Reichweite in die ganze Verwaltung hinein gewährleistet ist.

### 3) Massnahmenplan zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Für eine zielgerichtete Umsetzung des empfohlenen Rahmengesetzes benötigt die Stadt Winterthur laut Studie einen Entwicklungs- und Massnahmenplan zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, der sich mit den wichtigsten behindertengleichstellungspolitischen Querschnittsthemen befasst. Dazu zählen Organisation, Prozesse, Mitsprache und Mitbestimmung, Statistik und Monitoring, Zugänglichkeit, Wissensvermittlung und Sensibilisierung.

### 4) Institutionalisierung des Dialogs mit Menschen mit Behinderungen

Damit die Erfahrungen und Kompetenzen von Menschen mit Behinderungen in die städtische Politik und Verwaltung einfliessen kann, empfiehlt die Studie einen institutionalisierten Dialog mit Menschen mit Behinderungen bzw. Behindertenorganisationen.

## **4.2 Weitere thematische Schwerpunkte / Handlungsempfehlungen**

Den breitesten Raum in der Studie nehmen die Erläuterungen zu den erwähnten Themenschwerpunkten «Information und Kommunikation», «Bauliche Infrastruktur», «Öffentlicher Verkehr und Mobilität», «Arbeit und Beschäftigung», «Kinderbetreuung», «Volksschule» sowie «Kultur, Freizeit und Sport» ein. Aus der Gegenüberstellung von aktuellem Ist-Zustand und BRK-rechtlichen Soll-Vorgaben ergibt sich für alle Themen ein mehr oder weniger grosser Handlungsbedarf. Im Folgenden wird zusammenfassend auf einzelne Themen eingegangen; im Übrigen wird auf die Übersicht und weiterführenden Darlegungen in der Studie verwiesen. Einen erheblichen Handlungsbedarf stellt die Studie allem voran im Themenbereich Information und Kommunikation fest. In der Stadtverwaltung fehlen regulatorische und organisatorische Vorkehren, die gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten, barrierefreien Zugang zur städtischen Information und Kommunikation haben. Die Studie empfiehlt auf dieser Grundlage die rechtliche Verankerung angemessener Hilfestellungen in diesem Bereich. Dazu gehört auch, dass wichtige Informationen in leicht verständlicher Sprache vermittelt werden und die eingesetzten Informations- und Kommunikationstechnologien für Menschen mit einer Sprach-, Hör- und Sehbehinderung sowie mit motorischen Behinderungen zugänglich sind. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, die Richtlinie P028 des Bundes für die Gestaltung von barrierefreien Internetangeboten für verbindlich zu erklären.

Wie es sich mit dem Zugang zu Bauten für Menschen mit Behinderungen auf dem Stadtgebiet verhält, kann die Studie mangels einer diesbezüglichen Übersicht nicht beurteilen. Hingegen identifiziert sie baulichen Handlungsbedarf insbesondere bei Bushaltestellen. Des Weiteren wird generell in Frage gestellt, inwieweit die Hindernisfreiheit im öffentlichen Verkehr auf dem Stadtgebiet bereits verwirklicht ist.

Auch hinsichtlich der Anstellung von Menschen mit Behinderungen bei der Stadtverwaltung ortet die Studie einen Handlungsbedarf. So wird beispielsweise die gesetzliche Verankerung eines Anspruchs auf angemessene Vorkehrungen zur Gewährleistung der Gleichstellung im Arbeitsalltag angeregt oder die Einführung einer Quotenregelung zur Förderung der Anstellung von Menschen mit Behinderungen.

Im Schulwesen und Bildungssystem schlägt die Studie systematische Reformen vor, um von den vorherrschenden Sonderstrukturen zu einem inklusiven Schulsystem zu gelangen. Hinsichtlich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen wird – mit der nötigen pädagogischen und finanziellen Unterstützung – die Aufrechterhaltung eines integrierten Betreuungssystems empfohlen, wie es derzeit im Pilotprojekt KITaplus umgesetzt wird.

Mit Blick auf private Kultur- und anderweitige Freizeitangebote stellt die Studie einen Nachholbedarf fest, dem durch staatliche Förderung auf der Basis entsprechender gesetzlicher Grundlagen und mittels Einführung von Pflichten und Anreizen im Rahmen von Leistungsverträgen begegnet werden könnte.

## **5. Geplante Massnahmen gestützt auf die Ergebnisse der Studie**

Es ist dem Stadtrat ein wichtiges Anliegen, im Rahmen der Möglichkeiten, die sich auf der kommunalen Ebene bieten, die Gleichstellung und gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen so weit als möglich zu verbessern. Die diesbezüglichen Grundsatzbestimmungen in der Bundes- und Kantonsverfassung und die Vorgaben der UNO-BRK, welche den verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrag konkretisieren, geben dafür den Rahmen vor. Ziel der UNO-BRK ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die aktive Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben von Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Wie der Stadtrat im Rahmen der Beantwortung der Interpellation «Winterthur – barrierefrei?» gestützt auf eine interne Erhebung festgestellt hat, sind die aus dieser Zielsetzung abgeleiteten Vorgaben für die Tätigkeit der Stadtverwaltung erst teilweise umgesetzt. Die Studie hat diese Feststellung bestätigt und konkretisiert. Indem sie die Tragweite der BRK-rechtlichen Anforderungen für die Stadtverwaltung themenspezifisch verdeutlicht und Handlungsempfehlungen abgibt, liefert sie dem Stadtrat wichtige Impulse für die Festlegung von Umsetzungsmassnahmen, die in den jeweiligen Sachbereichen zweckdienlich und zielführend sein werden.

Ferner zeigt sich anhand der Studie deutlich, dass sich die Gleichstellung nicht auf einzelne Themen beschränken kann, sondern in allen für Menschen mit Behinderungen relevanten Lebensbereichen voranzubringen ist. Für Politik und Verwaltung bedeutet dies, dass den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen in verschiedensten Regelungs- und Zuständigkeitsbereichen Rechnung getragen werden muss. Dies bedingt unter anderem auch ein gemeinsames Verständnis der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und der damit verbundenen Anforderungen. Zudem sind die organisatorischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die gleichstellungsorientierten Aktivitäten in den verschiedenen Themenbereichen koordiniert werden und der Einbezug aller relevanten Akteure in die Planung und Umsetzung gewährleistet wird. Dazu ist die Behindertengleichstellung als eine bereichsübergreifende Querschnittsaufgabe zu verankern und auf strategischer Ebene dafür zu sorgen, dass sie auch als solche wahrgenommen wird. Auf dieser Grundlage sieht der Stadtrat gestützt auf die Ergebnisse der Studie die nachfolgenden Massnahmen zur weiteren Umsetzung der BRK-rechtlichen Anforderungen in der Stadt Winterthur vor.

## **5.1 Umsetzung der UNO-BRK als strategisches Vorhaben des Stadtrates**

### *5.1.1 Verankerung im Legislaturprogramm des Stadtrates*

Um der Forderung nach einer kontinuierlichen und nachhaltigen Umsetzung der UNO-BRK im gesamten Zuständigkeitsbereich der Stadt Winterthur das gebührende politische Gewicht zu verleihen, soll sie auf der Führungsebene des Stadtrats als strategisches Thema verankert werden. Dementsprechend soll dieses Anliegen auch in den Planungsprozess des Stadtrates für die Schwerpunkte der kommenden neuen Legislaturperiode 2022 – 2026 einfließen. Mit der Berücksichtigung im Legislaturprogramm würde auch klargestellt, dass es sich bei der Umsetzung des Gleichstellungsauftrags um eine Daueraufgabe handelt.

### *5.1.2 Festlegung eines Aktionsplans zur Umsetzung der UNO-BRK*

Wie sich aus der Studie ergibt, besteht zur Verbesserung der Gleichstellung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in den verschiedensten Themenbereichen der Verwaltung erheblicher Handlungsbedarf. Gemäss Empfehlung der Studie soll deshalb ein Aktionsplan erarbeitet werden, welcher thematische Prioritäten setzt und in relevanten Handlungsfeldern Ziele und Massnahmen festlegt. Als Grundlage dafür dürfte anknüpfend an die Studie auch eine Erhebung von Strukturdaten angezeigt sein, die zeigen, wo Menschen mit Behinderungen im Alltag bei der Ausübung ihrer Rechte konkret benachteiligt werden. Die Erarbeitung des Aktionsplans erfolgt in Koordination mit der kantonalen Massnahmenplanung.

Indem der Aktionsplan sämtliche Massnahmen zusammenfasst und bedarfsgerecht aufeinander abstimmt sowie Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festlegt, kann eine systematische Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Stadt Winterthur gewährleistet werden. Erreicht wird insbesondere, dass die Beteiligten innerhalb und ausserhalb der Stadtverwaltung bei der Umsetzung der Massnahmen zusammenarbeiten. Dadurch findet ein kontinuierlicher Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Verwaltungsstellen statt, welcher auch sicherstellt, dass Gleichstellungsanliegen frühzeitig und kontinuierlich in die laufenden Verwaltungsaktivitäten eingebracht werden. Auf diese Weise wird eine bereichsübergreifende, kohärente Umsetzung der Vorgaben der UNO-BRK begünstigt.

Im Rahmen der Erarbeitung des Aktionsplans wird auch zu klären sein, ob sich der empfohlene Erlass eines kommunalen Rahmengesetzes aufdrängt. Dazu fällt vorab in Betracht, dass die Schweizer Rechtsordnung auf den verschiedenen Staatsebenen die Rechte von Menschen mit Behinderungen bereits weitgehend berücksichtigt. Weiter ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die ZHAW das Fehlen einer entsprechenden Gesetzesgrundlage bereits auf kantonaler Ebene bemängelt hat<sup>10</sup> und der Kanton Zürich dennoch bis heute keinen solchen Erlass plant. Als erster deutschsprachiger Kanton verfügt der Kanton Basel-Stadt seit Anfang dieses Jahres über ein kantonales Behindertenrechtegesetz. Wenngleich sich das Ergebnis einer vertieften Prüfung nach dem Bedarf einer kommunalgesetzlichen Grundlage in Winterthur zum heutigen Zeitpunkt nicht vorwegnehmen lässt, ist vor diesem Hintergrund doch fraglich, ob es unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten nicht zielführender wäre, wenn das angeregte Rahmengesetz auf kantonaler Ebene erlassen würde. Damit würde für alle Städte und Gemeinden im Kanton Zürich eine einheitliche Rechtsgrundlage zur Förderung der Behindertengleichstellung geschaffen. Darüber hinausreichende Massnahmen, insbesondere die Anpassungen spezialgesetzlicher Erlasse, wie sie in der Studie teilweise angeregt werden, stehen zurzeit nicht im Vordergrund, da erst im Kontext der vorgesehenen Massnahmenplanung abgeschätzt werden kann, ob und wo solche Vorkehren erforderlich sind.

Als ein wichtiges Handlungsfeld des Aktionsplans zeichnet sich gestützt auf die Studie bereits aus heutiger Sicht der Themenbereich der Information und Sensibilisierung ab. In diesem Rah-

---

<sup>10</sup> Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (2018): Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich, S. 85.

men soll es einerseits darum gehen, bei Betroffenen und Verwaltungsbehörden ein gemeinsames Verständnis und Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu schaffen und damit vor allem auch zu einem Abbau von Vorurteilen und Stigmatisierungen beizutragen. Als Handlungsmöglichkeiten bieten sich in diesem Zusammenhang beispielsweise breitenwirksame Sensibilisierungsmassnahmen und Weiterbildungen an. Andererseits sind die Informationsbemühungen in verschiedenen Belangen zu verstärken, um die Kenntnisse sowohl von Betroffenen als auch von ausführenden Fachstellen hinsichtlich der für die Behindertengleichstellung massgebenden Rechtsgrundlagen zu fördern.

Damit die Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen als Daueraufgabe und Querschnittsthema wahrgenommen wird, ist es gemäss Studie unabdingbar, dass die Beteiligten innerhalb der Stadtverwaltung zusammenarbeiten und auch weitere Akteure miteinbeziehen. Zu Letzteren zählen allen voran die Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen. Eine in diesem Sinn verstandene Vernetzung aller Beteiligten wird daher ein weiteres zentrales Themenfeld des Aktionsplans sein. Damit soll erreicht werden, dass die verschiedenen Gleichstellungsaspekte in sämtlichen Massnahmen der Stadt, die einen Bezug zur Behindertenpolitik haben, rechtzeitig und konsequent berücksichtigt werden. Als Praxisbeispiel für den Einbezug von Betroffenen fällt in diesem Zusammenhang das Projekt «Partizipation Uster» in Betracht<sup>11</sup>, in dessen Rahmen Menschen mit Behinderungen Anregungen und Verbesserungsvorschläge einbringen können.

Letztlich ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass sich die zusätzlich erforderlichen finanziellen Mittel zur Erarbeitung und zum Vollzug des vorgesehenen Aktionsplans zur Umsetzung der UNO-BRK in der Stadt Winterthur heute noch nicht abschätzen lassen. Zu gegebener Zeit – sobald der Aktionsplan erarbeitet ist – werden sie dem Grossen Gemeinderat unter Berücksichtigung der allgemeinen finanziellen Situation mit dem Budget zur Genehmigung unterbreitet.

## **5.2 Institutionalisierung der Umsetzung der UNO-BRK**

Die Studie macht ferner deutlich, dass es in der Stadt Winterthur heute an den erforderlichen institutionellen Voraussetzungen fehlt, um eine kohärente und koordinierte Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Sinn der UNO-BRK sicherzustellen. Bedingt durch fehlende Umsetzungsstrukturen wird Behindertengleichstellung in den verschiedenen Fachbereichen derzeit themenspezifisch und isoliert und nicht in einem Gesamtzusammenhang angegangen. Eine Verwaltungsstelle, die für eine bereichsübergreifende Koordination und Steuerung aller Aktivitäten der Behindertengleichstellung zuständig ist, gibt es in der Stadtverwaltung bisher nicht. Zwar werden die vielfältigen Formen von Behinderungen in der Verwaltung heute schon als ein individuelles Diversitätsmerkmal im Sinn der städtischen Diversity-Strategie begriffen und erfüllt die Fachstelle Diversity Management verschiedene Koordinationsaufgaben in Gleichstellungs- bzw. Diversitätsbelangen. Die Fachstelle befasst sich im Rahmen ihres aktuellen Aufgabenportfolios jedoch nur am Rande mit der Behindertengleichstellung (wie in der Studie erwähnt, mit schätzungsweise weniger als 5% der personellen Ressourcen). Der Stadtrat zieht vor diesem Hintergrund als organisatorische Option in Betracht, den Tätigkeitsbereich der Fachstelle Diversity Management zu erweitern und sie mit der Ausarbeitung des Aktionsplans sowie mit der Koordination der städtischen Massnahmen im Umsetzungsbereich der UNO-BRK zu beauftragen. Damit würde nicht nur stadtwweit eine konsequente Umsetzung der gleichstellungsrechtlichen Vorgaben gewährleistet, sondern bestünde darüber hinaus die Chance, das städtische Diversity Management generell zu stärken. Zudem soll die Fachstelle im Sinn der Studie auch als Anlaufstelle für Menschen mit Behinderungen, deren Organisationen und die Öffentlichkeit dienen. Die Studie beziffert den erforderlichen personellen Ressourcenbedarf für diese zusätzlichen Aufgaben auf mindestens

---

<sup>11</sup> Stadt Uster (2021): Wir suchen dich! Partizipation Uster.

250 Stellenprozente; der Stadtrat wird einen Personalaufbau jedoch mit Rücksicht auf die aktuell schwierige Finanzlage der Stadt prüfen.

Weil die fachliche Zuständigkeit für die Umsetzung der Massnahmen zur Behindertengleichstellung in den verschiedenen Departementen bzw. Bereichen angesiedelt ist, empfiehlt die Studie, in den betroffenen Verwaltungsabteilungen Kontaktpersonen zu bestimmen, die eng mit der Fachstelle zusammenarbeiten. Der Stadtrat nimmt diese Anregung auf und zieht zudem die Einsetzung einer departementsübergreifenden Arbeitsgruppe in Betracht, welche die Fachstelle unterstützt. Eine solche Zusammenarbeit ermöglicht einen Überblick über die Gleichstellungsaktivitäten mit Bezug auf Menschen mit Behinderungen und stellt auch sicher, dass behindertenpolitisch relevante Entwicklungen in der ganzen Stadtverwaltung frühzeitig wahrgenommen und berücksichtigt werden.

Zu beachten ist ferner, dass es in der Stadt Winterthur aus naheliegenden Gründen auch an einem Umsetzungscontrolling zu den BRK-rechtlichen Vorgaben zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen fehlt. Folge davon ist, dass die Entwicklungen im Bereich Behindertengleichstellung verwaltungsintern weder verfolgt noch gesteuert werden. Es wird deshalb auch eine Aufgabe der Fachstelle sein, im Rahmen des Aktionsplans ein geeignetes Monitoring vorzuschlagen.

## **6. Fazit**

Mit der Ratifizierung der UNO-BRK hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu fördern und jede Form der Diskriminierung in der Gesellschaft zu verhindern. Diese Pflicht betrifft grundsätzlich alle Staatsebenen. Dementsprechend ist es dem Stadtrat ein wichtiges Anliegen, dass auch die Stadt Winterthur im Rahmen ihrer Möglichkeiten dazu beiträgt, dass die Hindernisse, mit denen Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind, abgebaut werden und die Gleichstellung dieser Menschen in unserer Gesellschaft dauerhaft vorangetrieben wird.

Wie die vorliegende Studie aufzeigt, lässt sich die Umsetzung der UNO-BRK in Winterthur in verschiedener Hinsicht verbessern. Allem voran steht das Bedürfnis nach institutionellen Rahmenbedingungen, die gewährleisten, dass der Gleichstellungsauftrag zugunsten von Menschen mit Behinderungen als ein Querschnittsthema wahrgenommen wird, welches im Rahmen der vielfältigen Tätigkeitsbereiche der Verwaltung konsequent berücksichtigt wird. Ferner verdeutlicht die Studie, dass die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in verschiedenen Themenbereichen noch stärker verankert werden muss, eine systematische Sensibilisierung angezeigt ist und sowohl bei Direktbetroffenen als auch bei den verschiedenen Fachbereichen die Kenntnis der massgebenden Rechtsgrundlagen verbessert werden sollte.

Die beschriebenen Massnahmen, die der Stadtrat umsetzen will, sind darauf ausgerichtet, dem von der Studie aufgezeigten Handlungsbedarf in der Stadtverwaltung weitreichend gerecht zu werden. Die strategische Verankerung des Gleichstellungsauftrags und der vorgesehene Aktionsplan werden der Umsetzung der BRK-rechtlichen Vorgaben in der Stadt Winterthur wichtige inhaltliche Impulse geben. Ferner wird mit der Option einer personellen Aufstockung und Mandatserweiterung der Fachstelle Diversity Management innerhalb bestehender Strukturen die organisatorische Grundlage für eine proaktive und koordinierte Förderung der Behindertengleichstellung im Sinn der UNO-BRK geschaffen. Jedoch wird sich die Umsetzung dieses weitreichenden Vorhabens mit Rücksicht auf die thematische Vielfalt und die unterschiedlichen Herausforderungen in den betroffenen Fachbereichen nach Prioritäten richten und schrittweise erfolgen müssen. Ferner ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass zum Gelingen der Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen im alltäglichen Leben stets auch die Mitwirkung der gesamten Gesellschaft mit all ihren Akteurinnen und Akteuren gefordert ist.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Kulturelles und Dienste übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Beilage:

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW (Juni 2021): Verpflichtungen der Stadt Winterthur zur Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) in ausgewählten Bereichen (Studie im Auftrag der Stadt Winterthur)

# **Juristische Studie**

**im Auftrag der Stadt Winterthur**

**Verpflichtungen der Stadt Winterthur zur Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) in ausgewählten Bereichen**

**Zentrum für Sozialrecht**

**Tarek Naguib / Ainhoa Rossell**

ZHAW School of Management and Law  
Abteilung Business Law  
Gertrudstrasse 15  
Postfach  
8400 Winterthur  
Schweiz

Kontakt Projektleitung: [Tarek.Naguib@zhaw.ch](mailto:Tarek.Naguib@zhaw.ch)

Winterthur, Juni 2021

<b>1. EINLEITUNG .....</b>	<b>5</b>
1.1 Auftrag und Fragestellung.....	5
1.2 Aufbau und Methode.....	5
1.3 Übersicht der Ergebnisse .....	6
<b>2. GRUNDLAGEN DER BEHINDERTENRECHTSKONVENTION .....</b>	<b>7</b>
2.1 Zweck und allgemeine Grundsätze .....	7
2.2 Behinderungsverständnis .....	7
2.3 Rechte und allgemeine Verpflichtungen .....	8
2.3.1 Menschenrechte.....	8
2.3.2 Verpflichtungsschichten .....	8
2.3.3 Durchsetzungspflichten .....	9
<b>3. GESETZLICHER UND ORGANISATORISCHER RAHMEN DER BEHINDERTENGLEICHSTELLUNGSPOLITIK .....</b>	<b>9</b>
3.1 Situation in der Stadt Winterthur .....	9
3.1.1 Rechtliche Grundlagen.....	9
3.1.2 Institutionell-organisatorische Vorkehrungen .....	9
3.2 UNO-BRK-rechtliche Anforderungen .....	10
3.2.1 Gesetzlicher Rahmen.....	10
3.2.2 Fachliche Koordination.....	10
3.2.3 Datenerhebung .....	11
3.2.4 Mitsprache und Mitbestimmung .....	11
3.2.5 Zugänglichkeit .....	11
3.2.6 Wissensvermittlung .....	11
3.2.7 Berücksichtigung von Teilgruppen .....	12
3.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen .....	12
Empfehlung 1: Rahmengesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen .....	12
Empfehlung 2: Fachstelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen .....	13
Empfehlung 3: Massnahmenplan zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen .....	14
Empfehlung 4: Institutionalisierung des Dialogs mit Menschen mit Behinderungen.....	14
<b>4. THEMATISCHE SCHWERPUNKTE .....</b>	<b>15</b>
4.1 Information und Kommunikation .....	15
4.1.1 Situation in der Stadt Winterthur .....	15
4.1.2 UNO-BRK-rechtliche Vorgaben .....	16
4.1.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen.....	16
Empfehlung 5: Rechtliche Verankerung von angemessenen Hilfestellungen .....	16
Empfehlung 6: Verbindlicherklärung der P028 Richtlinie .....	16

<b>4.2 Bauliche Infrastruktur .....</b>	<b>17</b>
4.2.1 Situation in der Stadt Winterthur .....	17
4.2.2 UNO-BRK-rechtliche Vorgaben .....	18
4.2.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen.....	19
Empfehlung 7: Evaluation und langfristiges Monitoring .....	19
Empfehlung 8: Behindertengerechtes Bauen im Rahmen der Förderung von Wohn- und Gewerberaum .....	19
<b>4.3 Öffentlicher Verkehr und Mobilität .....</b>	<b>19</b>
4.3.1 Situation in der Stadt Winterthur .....	19
3.3.2 UNO-BRK-rechtliche Vorgaben .....	21
3.3.4 Handlungsbedarf und Empfehlungen.....	21
Empfehlung 9: Umsetzung der Verpflichtung zu Ersatzvornahmen .....	21
Empfehlung 10: Monitoring und schrittweiser Ausbau der Zugänglichkeit und Benutzbarkeit des öffentlichen Raumes .....	22
<b>4.4 Arbeit und Beschäftigung.....</b>	<b>22</b>
4.4.1 Situation in der Stadt Winterthur .....	22
4.4.2 UNO-BRK-rechtliche Vorgaben .....	23
4.4.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen.....	25
Empfehlung 11: Gesetzliche Verankerung eines Anspruchs auf angemessene Vorkehrungen.....	25
Empfehlung 12: Einführung einer Quotenregelung.....	25
<b>4.5 Kinderbetreuung .....</b>	<b>25</b>
4.5.1 Situation in der Stadt Winterthur .....	25
4.5.2 UNO-BRK-rechtliche Vorgaben .....	26
4.5.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen.....	27
Empfehlung 13: Evaluation des Projekts Kita Plus, sowie Verankerung eines Rechts auf Nachteilsausgleich.....	27
<b>4.6 Volksschule .....</b>	<b>27</b>
4.6.1 Situation in der Stadt Winterthur .....	27
4.6.2 UNO-BRK-rechtliche Vorgaben .....	29
4.6.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen.....	30
Empfehlung 14: Erhöhung der Ressourcen und politischen Anstrengungen für eine systematische Entwicklung einer inklusiven Volksschule.....	30
<b>4.7 Kultur, Freizeit und Sport .....</b>	<b>30</b>
4.7.1 Situation in der Stadt Winterthur .....	30
4.7.2 UNO-BRK-rechtliche Vorgaben .....	32
4.7.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen.....	33
Empfehlung 15: Gesetzliche Verankerung der Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Kultur- und Freizeitbereich.....	33
Empfehlung 16: Vorgaben im Rahmen von Leistungsvereinbarungen, Subventionen und Bewilligungen.....	33
<b>5. MODELLVORSCHLAG FÜR EIN RAHMENGESETZ FÜR DIE GLEICHSTELLUNG VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN .....</b>	<b>34</b>
<b>QUELLENVERZEICHNIS .....</b>	<b>38</b>

# 1. Einleitung

## **1.1 Auftrag und Fragestellung**

Am 25. Mai 2020 wurde im Grossen Gemeinderat Winterthur das Postulat «Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) in Winterthur» eingereicht. Dieses verlangt vom Stadtrat einen Bericht, in dem aufgezeigt wird, was unternommen werden muss, damit die Stadt Winterthur die ihr obliegenden Aufgaben bezüglich Umsetzung der UNO-BRK erfüllt, und welche Ressourcen dafür benötigt werden. Um das Postulat beantworten zu können, wurde das Zentrum für Sozialrecht (ZSR) der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) beauftragt, die hier vorliegende juristische Studie mit Empfehlungen zur Umsetzung der UNO-BRK zu erstellen.

Mit dem Leiter des Personalamts des Departements Kulturelles und Dienste wurde in Absprache mit der Behindertenkonferenz des Kantons Zürich (BKZ) festgelegt, dass die Studie den Schwerpunkt auf den rechtlichen und institutionell-organisatorischen Rahmen der Behindertengleichstellungspolitik setzt. Dieser umfasst die gesetzlichen Regelungen sowie Ziele und Instrumente der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Ebenfalls dazu zählen Massnahmen in den Bereichen der Erhebung und Vermittlung von Wissen sowie der Förderung von Programmen und Projekten.

Ferner wurde vereinbart, dass in folgenden weiteren Themen die rechtlichen Verpflichtungen übersichtsartig dargestellt werden: Information und Kommunikation, Bau und Infrastruktur, Mobilität, Erwerb, Kinderbetreuung, Bildung sowie Kultur, Freizeit und Sport.

Nicht Bestandteil der Studie waren weitere Bereiche, die in umfassender oder partieller Zuständigkeit der Stadt Winterthur und im Geltungsbereich der UNO-BRK liegen, wie unter anderem: Soziale Sicherheit, Bevölkerungsschutz, Polizei, Umweltschutz, Gesundheit, politische Teilhabe sowie Steuern und Abgaben.

## **1.2 Aufbau und Methode**

In Kapitel 2 der Untersuchung werden die UNO-BRK-rechtlichen Grundlagen ausgeführt. Zu diesen gehören Zweck und allgemeine Grundsätze (2.1), Behinderungsverständnis (2.2), sowie Rechte und allgemeine Verpflichtungen (2.3), die für sämtliche Bereiche gelten.

In Kapitel 3 werden der gesetzliche und organisatorische Rahmen der Behindertengleichstellungspolitik untersucht, und in Kapitel 4 spezifische Themenfelder überblickartig vertieft. Dabei wird in einem ersten Schritt eine grobe Auslegeordnung zu den bestehenden gesetzlichen und administrativen Grundlagen in Winterthur vorgenommen. Diese basiert auf einer Recherche öffentlich zugänglicher Dokumente sowie von Informationen und Einschätzungen, die uns von Seiten der Verwaltung zur Verfügung gestellten wurden (s. Quellenverzeichnis).

In einem zweiten Schritt haben wir mit Vertretenden von Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen, die im Raum Winterthur aktiv sind, jeweils ca. einstündige Gespräche geführt (s. Quellenverzeichnis). Das Ziel dieser Gespräche war es auch hier, Informationen und Einschätzungen zur tatsächlichen Situation in den einzelnen Studienbereichen zu erhalten.

In einem dritten Schritt haben wir in jedem einzelnen Bereich die UNO-BRK-rechtlichen Vorgaben herausgearbeitet, um den Handlungsbedarf aufzuzeigen und Empfehlungen zu formulieren. Methodisch orientierten wir uns an der gängigen rechtswissenschaftlichen Herangehensweise, analysierten Erlasse, die Praxis der UNO-BRK sowie Berichte zur Um- und Durchsetzung des Rechts in Winterthur. Ein Entwurf der Empfehlungen wurde den Vertreter:innen

der Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen zur Stellungnahme vorgelegt. Dort, wo wir die zahlreichen und wertvollen Rückmeldungen aus der Sicht der UNO-BRK für schlüssig erachtet haben, wurden diese eingearbeitet.

### **1.3 Übersicht der Ergebnisse**

Die Studie zeigt, dass die Stadt Winterthur in sämtlichen untersuchten Bereichen einen erheblichen bis teilweise grossen Nachholbedarf hat:

- Es fehlt in allen Bereichen eine gute Übersicht zur tatsächlichen Situation der Umsetzung der UNO-BRK sowie ein Controlling der Entwicklung. (Kapitel 3 und 4)
- Es fehlt ein gesetzlicher Rahmen mit angemessenen institutionell-organisatorischen Vorkehrungen zu seiner Umsetzung. Zu diesen gehören ein Benachteiligungsverbot, einfach zugängliche Beschwerdemechanismen mit angemessenen Rechtsfolgen bzw. Sanktionen, sowie die Verpflichtung zur Unterstützung und Ergreifung von Massnahmen zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung. Ebenfalls Teil davon ist die Einführung von Verfahren der Mitsprache und Mitbestimmungen für Menschen mit Behinderungen. (Kapitel 3)
- Kommunikation, Bauten, öffentliche Infrastruktur sowie Kultur, Freizeit und Sport sind mit grossen Zugangshindernissen und -barrieren behaftet, die die Mobilität und Teilhabe von Menschen mit Mobilitäts-, Kommunikations- und psychischen Behinderungen am öffentlichen Leben teils stark beeinträchtigen. (Unterkapitel 4.1-3, 4.7)
- Im Bereich von Arbeit und Beschäftigung fehlt eine effektive Regelung zum schrittweisen Ausbau der Anstellung von Menschen mit Behinderungen bei der Stadt Winterthur. (Unterkapitel 4.4)
- Im Bereich der Kinderbetreuung braucht es eine Anpassung des Finanzierungsmodells. Zudem muss sichergestellt werden, dass Kinder mit Seh-, Hör- und kognitiven Behinderungen im Rahmen der Betreuung die Möglichkeit erhalten, die Gebärdensprache und anderweitige Formen der alternativen Kommunikation zu erlernen. (Unterkapitel 4.5)
- Im Bereich der Volksschule fehlen eine langfristige Planung mit genügend finanziellen Mitteln, welche die aus Sicht der UNO-BRK geforderte schrittweise Auflösung der Sonderschulstrukturen und den Aufbau einer inklusiven Volksschule anstreben und vorantreiben. (Unterkapitel 4.6)
- Im Bereich von Kultur, Freizeit und Sport fehlen verbindliche Vorgaben für subventionierte und leistungsbeauftragte Projekte und Dienste privater Organisationen zum Abbau von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen beim Zugang und der Benutzung der Angebote. (Unterkapitel 4.7)

Viele dieser Mängel in der Umsetzung der UNO-BRK sind nicht nur auf die fehlenden gesetzlichen Grundlagen und institutionell-organisatorischen Vorkehrungen zurückzuführen, sondern auch auf mangelndes Wissen und ungenügende personelle Ressourcen. Die zentrale Herausforderung wird es sein, dass die Stadt kurz- und mittelfristig angemessene Mittel spricht, die es der Verwaltung ermöglichen, mit Blick auf die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sich zu einer lernenden Organisation zu entwickeln. Langfristig führt dies zu Einsparungen, die die Investitionen bei weitem übersteigen werden.

## 2. Grundlagen der Behindertenrechtskonvention

### 2.1 Zweck und allgemeine Grundsätze

Die UNO-BRK<sup>1</sup> hat zum Ziel, einen wichtigen Beitrag zur Beseitigung der tiefgreifenden sozialen Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu leisten. Zudem möchte sie ihre Teilhabe in allen Bereichen des Lebens fördern (Präambel UNO-BRK). Gemäss Artikel 1 und 4 in Verbindung mit Artikel 33 UNO-BRK sind sämtliche Behörden verpflichtet, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten.<sup>2</sup>

Die allgemeinen Grundsätze der UNO-BRK sind in Artikel 3 aufgelistet. Sie umfassen die Achtung der Würde des Menschen, seine 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 Behinderungen 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 Behinderungen und ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität (h).

Gestützt auf Artikel 4 Absatz 5 UNO-BRK gelten die Bestimmungen ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaats. Dies bedeutet, dass neben dem Bund und dem Kanton Zürich auch die Stadt Winterthur dafür sorgen muss, dass die Vorgaben der UNO-BRK in ihrem Kompetenzbereich umgesetzt werden.<sup>3</sup>

### 2.2 Behinderungsverständnis

Gemäss Artikel 1 Absatz 2 UNO-BRK werden jene Menschen behindert, «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».

Der UNO-BRK liegt ein menschenrechtliches Verständnis von Behinderung zu Grunde. Das heisst, es werden individuelle Faktoren der Beeinträchtigung der Körperfunktion mit äusseren sozialen Faktoren der Teilhabehindernisse kombiniert. Eine Mindestanforderung an den Schweregrad einer Beeinträchtigung von Körperfunktionen gibt es keine. In den Fokus rücken vielmehr die einstellungs- und umweltbedingten Hindernisse.<sup>4</sup> Neben schweren körperlichen, kognitiven oder psychischen Beeinträchtigungen können auch leichte, vergangene, angenommene und zukünftige Einschränkungen von Körperfunktionen<sup>5</sup> sowie chronische Krankheiten den Charakter einer Behinderung aufweisen, sofern damit eine substantielle Beeinträchtigung der Teilhabe verbunden ist. Ebenfalls von substantiellen Beeinträchtigungen betroffen sind ein beachtlicher Anteil der Menschen mit bestimmten genetischen (Prä-)Dispositionen oder Menschen mit Stigmatisierungen aufgrund ihrer Erscheinung ohne Vorliegen einer relevanten Funktionsbeeinträchtigung.<sup>6</sup>

Eine Behinderung im Sinne der UNO-BRK setzt voraus, dass die Beeinträchtigung elementare Aspekte der Lebensführung der Betroffenen mit einer gewissen Intensität und einer minimalen Dauer betrifft. Dazu können alltägliche, für sich alleine nur wenig bedeutsame Aktivitäten zählen, wenn sie zusammengenommen für eine selbstbestimmte Lebensführung grundlegend

<sup>1</sup> BBl 2013, S. 661 ff.

<sup>2</sup> Vgl. BBl 2013, S. 668; UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 4, Ziff. 44.

<sup>3</sup> Vgl. ausführlich dazu Wyttenbach, S. 84 ff.

<sup>4</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 6, Ziff. 9 ff.

<sup>5</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 6, Ziff. 21.

<sup>6</sup> Vgl. ausführlich dazu Pärli/Naguib.

sind. 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 eintritt.<sup>7</sup> Dabei sind jeweils die konkreten Umstände zu berücksichtigen.

## **2.3 Rechte und allgemeine Verpflichtungen**

### **2.3.1 Menschenrechte**

Gestützt auf Artikel 4 UNO-BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, «die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung» zu gewährleisten. Zu den hier relevanten Menschenrechten zählen: Zugänglichkeit (Artikel 9); Leben (Artikel 10); gleiche Anerkennung vor dem Recht (Artikel 12); Zugang zur Justiz (Artikel 13); Freiheit und Sicherheit der Person (Artikel 14), Freiheit von Folter (Artikel 15); Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Artikel 16); Schutz der Unversehrtheit der Person (Artikel 17); Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit (Artikel 18); Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Artikel 19); persönliche Mobilität (Artikel 20); Recht der Meinungsäusserung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen (Artikel 21); Achtung der Privatsphäre (Artikel 22); Achtung der Wohnung und der Familie (Artikel 23); Bildung (Artikel 24); Gesundheit (Artikel 25); Habilitation und Rehabilitation (Artikel 26); Arbeit und Beschäftigung (Art. 27), angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz (Artikel 28); Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Artikel 29); Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport (Artikel 30).

### **2.3.2 Verpflichtungsschichten**

Damit die Rechte umgesetzt werden, sieht Artikel 4 UNO-BRK folgende drei allgemeine Verpflichtungen vor, welche die Gemeinwesen bei der Umsetzung der genannten Menschenrechte in allen Bereichen zu beachten haben:

**Pflicht zur Achtung der Rechte (Unterlassungspflicht):** Erstens ist das Gemeinwesen gestützt auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a UNO-BRK verpflichtet, die Rechte der UNO-BRK zu achten.<sup>8</sup> 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 UNO-BRK unvereinbar sind, zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass die Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dem Übereinkommen handeln (Buchstabe d). Eingriffe in die entsprechenden Freiheiten müssen stets auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, einen sachlichen Grund verfolgen sowie verhältnismässig sein.

**Pflicht zum Schutz vor Eingriffen durch Private (Schutzpflicht):** Zweitens ist das Gemeinwesen gemäss Buchstabe e von Artikel 4 UNO-BRK verpflichtet, Eingriffe in die Prinzipien von Seiten Privater zu unterbinden.<sup>9</sup> Es muss alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen ergreifen. Das Gemeinwesen ist gehalten, das innerstaatliche Privat-, Straf- und Verwaltungsrecht im Lichte des Diskriminierungsverbots auszulegen. Sodann hat es gesetzgeberische und administrative Vorkehrungen zu treffen, die Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung, Stigmatisierung und Missbrauch effektiv schützen.

**Pflicht zur Gewährleistung der Rechte (Gewährleistungspflicht):** Drittens hat das Gemeinwesen gestützt auf Artikel 4 Absatz 2 UNO-BRK unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Massnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen, die volle Verwirklichung der in der UNO-BRK verankerten

<sup>7</sup> Vgl. ausführlich dazu Schefer/Hess-Klein, S. 9-20.

<sup>8</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 6, Ziff. 32.

<sup>9</sup> Pärli/Naguib, S. 101 ff.

Menschenrechte zu erreichen. Dabei steht dem Gemeinwesen ein gewisser Ermessensspielraum zu, ob sie Massnahmen ergreifen und wie sie die Massnahmen ausgestalten.<sup>10</sup> Allerdings müssen diese wirksam sein, zügig und umfassend umgesetzt werden.

### **2.3.3 Durchsetzungspflichten**

Im Falle von Verstössen gegen die genannten Verpflichtungen muss das Gemeinwesen Massnahmen zur Durchsetzung, Untersuchung, Wiedergutmachung, Sanktionierung und Prävention vorsehen. Es müssen Rechtsmittel zur Verfügung gestellt werden, die es den einzelnen Menschen mit Behinderungen und Vereinigungen von und für Menschen mit Behinderungen sowie Menschenrechtsorganisationen, die ein legitimes Interesse an der Umsetzung der UNO-BRK haben, ermöglichen, sich gegen Verstösse der UNO-BRK zur Wehr zu setzen.

Ferner muss der Staat dafür sorgen, dass Diskriminierungshandlungen und Verstösse gegen UNO-BRK-Rechte effektiv untersucht werden. Wird ein Verstoß gegen ein UNO-BRK-Recht festgestellt, sind die Betroffenen gestützt auf die Wiedergutmachungspflicht angemessen zu entschädigen und zu rehabilitieren, bzw. es sind effektive, verhältnismässige und abschreckende Sanktionen zu treffen.<sup>11</sup> Schliesslich sind von den zuständigen Behörden künftige Verletzungen mittels geeigneter und nötiger Massnahmen zu verhindern.

Wird der Schutz mangelhaft umgesetzt, besteht gegenüber dem Gemeinwesen ein Anspruch auf Entschädigung.

## **3. Gesetzlicher und organisatorischer Rahmen der Behindertengleichstellungspolitik**

### **3.1 Situation in der Stadt Winterthur**

#### **3.1.1 Rechtliche Grundlagen**

Bund, Kantone und Gemeinden sind gestützt auf das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot in Artikel 8 Absatz 2 BV<sup>12</sup> verpflichtet, gesetzliche sowie institutionell-organisatorische Massnahmen vorzusehen, mit denen die tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen effektiv gefördert werden.<sup>13</sup> Sie haben sich auf angemessene Weise zu organisieren, so dass Benachteiligungen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind, auch tatsächlich verhindert, verringert und beseitigt werden.

Bestärkt wird die Verpflichtung zur Ergreifung einer effektiven Behindertengleichstellungspolitik für die Stadt Winterthur durch Artikel 11 Absatz 2 und 4 der Verfassung des Kantons Zürich.<sup>14</sup> Die Stadt Winterthur selbst sieht über diese sehr allgemein gehaltenen verfassungsrechtlichen Vorgaben keine eigenständigen und den verfassungsrechtlichen Auftrag konkretisierenden gesetzlichen Rahmen vor, der die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen wirksam reguliert.<sup>15</sup>

#### **3.1.2 Institutionell-organisatorische Vorkehrungen**

Die Stadt Winterthur hat seit Oktober 2017 eine Diversity-Strategie<sup>16</sup> mit einer Fachstelle Diversity Management im Umfang von 80 Stellenprozenten sowie eine alle Departemente

<sup>10</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 6, Ziff. 30.

<sup>11</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 6, Ziff. 36 lit. e.

<sup>12</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), Systematische Rechtssammlung (SR) 101.

<sup>13</sup> Vgl. dazu ausführlich Naguib, S. 915 ff.

<sup>14</sup> Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV ZH), ZH-Lex 101.

<sup>15</sup> Die thematischen Regelungen werden in den jeweiligen Kapiteln ausgeführt.

<sup>16</sup> Abrufbar unter: <https://stadt.winterthur.ch/themen/die-stadt/die-stadt-als-arbeitgeberin/diversity> (letzter Zugriff: 10. Juni 2021).

übergreifende Arbeitsgruppe Diversity In der Strategie wird Diversity definiert als «Vielfalt und Unterschiedlichkeit von Menschen in der Bevölkerung, wie auch in einem Unternehmen. Vielfaltskriterien sind beispielsweise Geschlecht, ethnische, kulturelle und soziale Herkunft, Alter, sexuelle Orientierung, Religion und physische und psychische Behinderung». Die Ziele der Strategie sind: Zugang zu Ressourcen der Stadt; die Sicherstellung einer ausgewogenen Vertretung der Vielfalt bei den Mitarbeitenden; der Schutz der Mitarbeitenden vor Diskriminierung; sowie die Unterstützung der Vereinbarkeit beruflicher Tätigkeit und dem Privatleben für Mitarbeitende der Stadt.

Weniger als 5% der personellen Ressourcen der Fachstelle Diversity Management konnten für den Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen eingesetzt werden. Inzwischen gibt es die erste Berichterstattung, die über den Zeitraum von 2017 bis 2018 Auskunft gibt.<sup>17</sup> Das Thema Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen war darin kein Thema. In der Berichtsperiode 2019-2020 sollen die bisherigen Massnahmen weitergeführt werden. Gegenstand des Folgeberichts wird auch die Vereinbarkeit der technologischen Entwicklung mit den Dienstleistungen der Stadtverwaltung und den Bedürfnissen der Bevölkerung und Mitarbeitenden der Stadt Winterthur sein.<sup>18</sup> Darüber hinaus sind keine spezifisch auf Menschen mit Behinderungen ausgerichtete Massnahmen vorgesehen, mit denen ihre Rechte umgesetzt werden sollen.

## **3.2 UNO-BRK-rechtliche Anforderungen**

### **3.2.1 Gesetzlicher Rahmen**

Das Gemeinwesen ist verpflichtet, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung mittels wirksamer Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zu fördern (Artikel 4 UNO-BRK). Es muss jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung auf kohärente und wirksame Weise verboten und Menschen mit Behinderungen gleichen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung garantiert werden (Artikel 5 Absatz 2 UNO-BRK).<sup>19</sup>

Zu den Verpflichtungen gehört es, eine Gesetzgebung zu schaffen, die einen effektiven Schutz vor Diskriminierung in sämtlichen staatlichen Aufgabenbereichen gewährleistet. Dieser umfasst auch sogenannte angemessene Vorkehrungen, d.h. ein Recht von Menschen mit Behinderungen auf Änderungen und Anpassungen, die in ihrem bestimmten Fall erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass sie gleichberechtigt mit anderen ihre Arbeit ausüben können (Artikel 2 UNO-BRK).

Zusätzlich zu Verboten der Diskriminierung und angemessenen Durchsetzungsregelungen (vgl. Ausführungen unter 2.3.3) müssen die Gesetze Vorgaben für Massnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung, Teilhabe und Inklusion enthalten. Sodann haben sie zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Vertreter:innen an der Konzeption und Umsetzung sowie beim Monitoring der Umsetzung der Gesetze eng beteiligt sind.

### **3.2.2 Fachliche Koordination**

Wie bereits unter 2.1 erwähnt, gelten die Bestimmungen der UNO-BRK ohne Einschränkungen und Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates. Sie verpflichtet auch die sogenannten Gliedstaaten, institutionell-organisatorische Vorkehrungen zu treffen, mit denen gewährleistet werden kann, dass die Gemeinden ihre Aufgaben UNO-BRK-konform erfüllen. Konkret sind die Gemeinden dazu angehalten, entweder Institutionen zu schaffen oder bestehenden

<sup>17</sup> Abrufbar unter: <https://stadt.winterthur.ch/themen/die-stadt/die-stadt-als-arbeitgeberin/diversity> (letzter Zugriff: 10. Juni 2021).

<sup>18</sup> Diversity-Strategie, Berichterstattung 2017-2018, S. 31.

<sup>19</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar 6, Ziff. 33.

Organisationseinheiten Aufträge im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu erteilen, die in die Lage versetzt werden, eine effektive Umsetzung der UNO-BRK zu fördern, und sie mit den dafür nötigen personellen und fachlichen Ressourcen sowie Legitimation auszustatten.<sup>20</sup>

### **3.2.3 Datenerhebung**

Zu den institutionell-organisatorischen Vorkehrungen zählt weiter die Pflicht, Informationen zu sammeln, die es dem zuständigen Gemeinwesen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung der UNO-BRK auszuarbeiten und umzusetzen (Artikel 31 Absatz 1 UNO-BRK).<sup>21</sup> Zum einen muss aufgezeigt werden können, wo Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihrer Rechte benachteiligt werden. Dies umfasst Strukturdaten zur Verteilung und Repräsentation von Menschen mit Behinderungen in sämtlichen relevanten Gesellschaftsbereichen und zu Hindernissen in der gesellschaftlichen Teilhabe (umweltbedingte Hindernisse). Zum anderen braucht es Wissen zur Wirksamkeit bestehender Massnahmen.

### **3.2.4 Mitsprache und Mitbestimmung**

Das Gemeinwesen ist dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderungen und ihre Interessenorganisationen in die Umsetzung der UNO-BRK einzubinden (Artikel 4 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 33 UNO-BRK). Es hat sicherzustellen, dass Organisationen und Initiativen von und für Menschen mit Behinderungen in sämtliche politische und administrative Entscheidungsprozesse, die sie betreffen, eng einbezogen werden. Ferner ist dafür zu sorgen, dass sie mitbestimmen können, welche Daten erhoben werden, und wie Gesetze, Strategien und Aktionen zum Schutz ihrer Rechte ausgearbeitet, umgesetzt und überwacht werden. Ferner fordert die UNO-BRK, dass das Gemeinwesen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen und Netzwerke darin unterstützt, Know-how aufzubauen, damit sie in der Lage sind, sich aktiv an der Umsetzung der UNO-BRK zu beteiligen.<sup>22</sup> Dazu gehört auch, dass die Informationen sowie Teilhabeformate für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind (vgl. Ausführungen unter 4.1.2).

### **3.2.5 Zugänglichkeit**

Damit Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen ermöglicht werden kann, braucht es Massnahmen, die geeignet sind, 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 (Artikel 9 Absatz 1 UNO-BRK; vgl. zudem die entsprechenden Ausführungen in den einzelnen Bereichen unter Kapitel 4, insbesondere in Unterkapitel 4.1). Die Pflicht umfasst sämtliche Aspekte der Umwelt wie zum Beispiel Gebäude, Strassen, Transportmittel sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, Schulen, Wohnhäuser, medizinische Einrichtungen und Arbeitsstätten.<sup>23</sup> Weitere Ausführungen dazu finden sich in dieser Untersuchung in den Unterkapiteln 4.2 und 4.3.

### **3.2.6 Wissensvermittlung**

Die staatlichen Gemeinwesen müssen wirksame und geeignete Massnahmen ergreifen, um in der gesamten Gesellschaft das Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen und den Barrieren und Hindernissen, die die antreffen, zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern (Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a UNO-BRK). In allen Lebensbereichen (vgl. auch die Ausführungen zu den einzelnen Bereichen unter Kapitel 4) sind Klischees, Vorurteile

<sup>20</sup> Vgl. ausführlich dazu Naguib, S. 915 ff.

<sup>21</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 6, Ziff. 39.

<sup>22</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 3, Ziff. 64 lit. d.

<sup>23</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 3, Ziff. 1 und 7.

und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderungen zu bekämpfen (Buchstabe b), sowie Massnahmen zur Förderung des Bewusstseins für die Fähigkeit und den Beitrag von Menschen mit Behinderungen vorzusehen (Buchstabe c). Der UNO-BRK-Ausschuss fordert wirksame Kampagnen zum Abbau von Vorurteilen und Stereotypen gegenüber Menschen mit Behinderungen.

Staatsangestellte und Berufsgruppen, welche zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen beitragen sollen, sind in besonderer Weise gefordert. Sie müssen umfassend über den Bedarf und die Verpflichtungen gegenüber den verschiedenen Gruppen von Menschen mit Behinderungen sensibilisiert werden.<sup>24</sup> Insbesondere in Gefährdungslagen und in Situationen, in denen ein Risiko einer Menschenrechtsverletzung besteht, gibt es eine Pflicht zur langfristigen Sensibilisierung. Ebenfalls eine Pflicht zu besonders intensiven Trainings besteht bei Menschen, die eng mit Menschen mit Behinderungen arbeiten. Die Schulungen sind massgeblich in Zusammenarbeit und von Menschen mit Behinderungen bzw. ihren Organisationen zu konzipieren und umzusetzen.

### **3.2.7 Berücksichtigung von Teilgruppen**

Das Gemeinwesen hat dafür zu sorgen, dass Menschen unterschiedlicher Behinderungen gleichermassen von Gleichstellungsmassnahmen profitieren (Artikel 5 UNO-BRK). Aspekten der Teilhabebeeinträchtigung wie etwa Kommunikationsbarrieren, Mobilitätshindernisse, kognitive Einschränkungen sowie umwelt-, einstellungs- und verhaltensbedingte Probleme, die Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch begünstigen ist gleichwertiges Augenmerk zu geben. Unterschiedliche Interessen müssen so gerecht wie möglich in Einklang gebracht werden. Dies bedeutet auch, dass auf Behinderungen, die für die Gesellschaft besondere Herausforderungen stellen, wie u.a. psychische Behinderungen, auch ein besonderer Fokus zu richten ist.

In der Präambel verweist die UNO-BRK sodann auf die «schwierigen Bedingungen, denen sich Menschen mit Behinderungen gegenüberstehen, die mehrfachen oder verschärften Formen der Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt, des Alters oder des sonstigen Status» ausgesetzt sind (Buchstabe b). Je ein Artikel ist zudem Frauen und Mädchen sowie Kindern mit Behinderungen gewidmet (Artikel 6 und 7 UNO-BRK).

## **3.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen**

### **Empfehlung 1: Rahmengesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen**

Die Stadt Winterthur verfügt über keinen gesetzlichen Rahmen, der eine UNO-BRK-konforme Behindertengleichstellungspolitik mit angemessenen Pflichten und Rechten sowie Durchsetzungsinstrumenten gewährleistet. Angesichts der weitgehend fehlenden Massnahmen im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist nicht erkennbar, dass sich die Situation von Menschen mit Behinderungen auch ohne gesetzliche Regelungen in allen Bereichen zügig bessert.

Auch unabhängig von der tatsächlichen Umsetzung verpflichtet die UNO-BRK die Stadt Winterthur zu garantieren, dass sich Menschen mit Behinderungen auf einfache Weise rechtlich wehren können, wenn dies nötig ist, und sie nicht auf das Entgegenkommen der Behörden angewiesen sind. Um dieses UNO-BRK-rechtliche Defizit beheben zu können, empfehlen wir

<sup>24</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 3, Ziff. 26, 47; Allgemeiner Kommentar Nr. 6, Ziff. 44 f.

dringend und prioritär die Einführung eines Rahmengesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.

Das Rahmengesetz hat zum Zweck, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in sämtlichen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Es enthält eine Definition von Behinderung, die sich an menschenrechtlichen Standards anlehnt, ferner ein Benachteiligungsverbot sowie die Pflicht zum Ergreifen von Fördermassnahmen. Ausserdem sorgt es für eine effektive Durchsetzung mit adäquaten Rechtsansprüchen, abschreckenden Sanktionen, einer Beweiserleichterung, einer Kostenregelung sowie ein Klage- und Beschwerderecht von Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen.

Einen Modellvorschlag für ein Rahmengesetz findet sich im Kapitel 5 der Untersuchung. Bei der Konzeption des Vorschlags haben wir uns weitgehend an das Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen des Kantons Basel-Stadt angelehnt, weil dies das schweizweit einzige Gesetz darstellt, das sich ausnahmslos an das Modell der UNO-BRK anlehnt. Ergänzend haben wir uns insbesondere mit Blick auf die Stärkung einer Kultur der Vielfalt am Antidiskriminierungsgesetz des Bundeslandes Berlin orientiert, welches eines der europaweit fortschrittlichsten Gesetze zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in einem föderalen Gemeinwesen darstellt.

Für die nötigen spezialgesetzlichen Revisionen, die mit einer Revision einhergehen müssen, braucht es über diese Studie hinaus eine vertiefte Analyse der spezialrechtlichen Erlasse in allen Bereichen kommunaler Zuständigkeit.

### Empfehlung 2: Fachstelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Die Stadt Winterthur verletzt die UNO-BRK-rechtliche Pflicht einer funktionierenden koordinierten Politik zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Um diesen Missstand zu beseitigen, empfehlen wir, eine Fachstelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu konstituieren.

Zur zentralen Aufgabe der Fachstelle gehört es, die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben und Massnahmen zu koordinieren. Dazu gehört im Wesentlichen auch, dass sie für die verschiedenen Verwaltungseinheiten fachliche Grundlagen aufbereitet. Ausserdem ist sie Anlaufstelle für Menschen mit Behinderungen, deren Organisationen und die Öffentlichkeit. Dabei ist es zentral, dass die Fachstelle eng mit der städtischen Ombudsstelle zusammenarbeitet und diese dabei unterstützt, Know-how im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen aufzubauen und sich bei Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen bekannt zu machen.

Beim Aufbau der Fachstelle ist darauf zu achten, dass die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und deren Umsetzung zur dauerhaften und nachhaltigen Aufgabe wird. Dies setzt voraus, dass die Fachstelle mit angemessenen personellen Ressourcen ausgestattet wird. Erfahrungsgemäss – im nationalen und internationalen Vergleich betrachtet – setzt dies für eine Gemeinde in der Grössenordnung von Winterthur eine Stelle mit mindestens zwei fachlichen Vollzeit- und einer halben administrativen Stelle voraus. Bei der Ausschreibung sind Menschen mit Behinderungen gezielt anzusprechen und bei Bewerbungen mit fachlich gleicher Qualifikation Bewerbenden ohne Behinderung vorzuziehen.

Organisatorisch ist die Fachstelle in der Organisation der Verwaltung an einem Ort anzusiedeln, der ihre Legitimation, Autorität und Reichweite in die ganze Verwaltung hinein unterstützt. Es ist dafür zu sorgen, dass sämtliche Einheiten der städtischen Verwaltung verpflichtet sind, die Fachstelle frühzeitig über Projekte der Rechtsetzung und des Weiteren

Verwaltungshandelns von erheblicher Bedeutung zu orientieren. Es wird daher empfohlen, in den einzelnen Verwaltungsabteilungen Kontaktpersonen aufzubauen, die eng mit der Fachstelle zusammenarbeiten.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, den es zu beachten gilt, ist die Klärung der Beziehung zwischen der Fachstelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und der Fachstelle Diversity Management sowie der Arbeitsgruppe Diversity. Denkbar sind hier verschiedene Modelle, die in Betracht gezogen werden können, namentlich die Zusammenführung der verschiedenen Fachstellen im Bereich Diversität und Gleichstellung, oder aber die parallele Führung mit einem klaren Zuständigkeitskatalog.

### *Empfehlung 3: Massnahmenplan zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen*

Damit die Stadt Winterthur sicherstellen kann, dass die Vorgaben im Rahmengesetz auch umgesetzt werden, empfehlen wir einen konkreten, terminierten und überprüfbaren Entwicklungs- und Massnahmenplan zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Dieser ist in enger Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen zu erarbeiten. Dabei ist streng darauf zu achten, dass die Interessen aller Behinderungsarten gleichwertig berücksichtigt werden, was insbesondere bei Anliegen von Menschen mit psychischer und mit einer Mehrfachbehinderung besondere Anstrengungen von städtischer Seite verlangt.

Der Massnahmenplan umfasst inhaltliche Schwerpunkte und Ziele mit Indikatoren. Weiter hat er Massnahmen, Projekte und Programme zu den wichtigsten behindertengleichstellungspolitischen Querschnittsaufgaben zum Inhalt. Dazu zählen Organisation, Prozesse, Mitsprache und Mitbestimmung, Statistik und Monitoring, Zugänglichkeit, Wissensvermittlung und Sensibilisierung. Ebenfalls wichtiger Bestandteil ist es, die Zuständigkeiten und Befugnisse der Umsetzung festzulegen und ein Verfahren zu definieren, das die Umsetzung der Massnahmen laufend überprüft und diese wo nötig angepasst werden.

### *Empfehlung 4: Institutionalisierung des Dialogs mit Menschen mit Behinderungen*

Eine zentrale Verpflichtung aus der UNO-BRK ist es, alle wesentlichen gesetzgeberischen und administrativen Massnahmen der Stadt in einem engen Dialog mit Menschen mit Behinderungen bzw. Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen zu gestalten und umzusetzen. Nur so kann gewährleistet werden, dass ihre Kompetenzen auch tatsächlich in die städtische Politik und Administration einfliessen und die Verpflichtungen umgesetzt werden. Damit dies gelingt, empfehlen wir der Stadt Winterthur, sich regelmässig mit den Behindertenorganisationen und Behindertenselbsthilfeorganisationen sowie mit den wichtigen privaten und städtischen Initiativen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen auszutauschen und in formelle und informelle Willensbildungs- und Umsetzungsprozesse einzubinden.

Damit die Partizipation und Teilhabe nachhaltig funktioniert, empfehlen wir, dass eine kurze vergleichende Studie in Auftrag gegeben wird, in der verschiedene Partizipationsmodelle dargestellt, miteinander verglichen und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile für die Stadt Winterthur analysiert werden, als unabdingbar. Denkbar ist beispielsweise das Modell einer von Stadtrat und Verwaltung unabhängigen Kommission für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, die über umfassende Einsichts- und Beteiligungsrechte im Zuge gesetzgeberischer und administrativer Projekte verfügt. Im Modell für ein Rahmengesetz unter Kapitel 5 wird ein Artikel 13 ein Vorschlag formuliert.

## 4. Thematische Schwerpunkte

### 4.1 Information und Kommunikation

#### 4.1.1 Situation in der Stadt Winterthur

Kommunale Stellen im Kanton Zürich sind durch das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot in Artikel 8 Absatz 2 BV und Artikel 11 Absatz 4 KV ZH direkt verpflichtet, ihre Information und Kommunikation ohne Benachteiligung zur Verfügung zu stellen. Menschen mit Behinderungen haben Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Leistungen, soweit dies wirtschaftlich zumutbar ist. Während die Bundesbehörden gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 Behindertengleichstellungsgesetz<sup>25</sup> in Verbindung mit Artikel 9 Behindertengleichstellungsverordnung<sup>26</sup> detaillierte Vorschriften für Sprach-, Hör- und Sehbehinderte erlassen haben, gibt es für die Kommunikation und Information der Bevölkerung durch die Stadt Winterthur keine entsprechenden Regelungen. Auch konnten keine Hinweise auf Merkblätter oder Ähnliches gefunden werden.

Die Stadt Winterthur verfügt einzig über eine unverbindliche interne Praxishilfe für Webtexte. Das Merkblatt umfasst Empfehlungen mit Informationen zur Barrierefreiheit wie die Leichte Sprache, die Bezeichnung von Links, die Erklärung von Bildern oder Grafiken, Legenden zu Videos, sowie Spalten- oder Zeilenüberschriften von Tabellen. Keine Hinweise gibt es zu Unterlagen, die auf einer Website heruntergeladen werden können wie zum Beispiel PDF-Dokumente oder eine PowerPoint Präsentationen. Bei einer Prüfung der Barrierefreiheit der Homepage der Stadt Winterthur im 2017 wurden 77 Befunde identifiziert, wovon 70 als kritisch eingestuft wurden, von denen laut Auskunft der Verwaltung ca. 40% angepasst worden sind.

Eine aktualisierte kurze Prüfung des Webauftritts der Stadt durch die Autorin und den Autor dieser Studie, die auf dem WCAG-Standard basiert<sup>27</sup>, hat verschiedene Mängel gezeigt, namentlich mangelhafter Kontrast, keine Erklärung zu Bildern, fehlender Alternativtext für verlinkte Bilder, fehlende Formularbeschriftungen, fehlende Kompatibilität mit Accesskeys und unangenehme Textwiederholungen. Auch PDF-Dokumente sind im Internet allgemein immer wieder anzutreffen, die Barrieren aufweisen können und eine Formatierungsvorlage benötigen.<sup>28</sup> Sodann verfügt die Stadt über keine eigenen TV- oder Radiosender bzw. Audio- und Videokanäle, über welche die Zugänglichkeit der Informationen für Menschen mit Behinderungen verbessert werden könnte. Eine Zertifizierung der Homepage wurde durch die Stadt Winterthur bis anhin nicht angestrebt. Die App der Stadt Winterthur wurde nie auf Barrierefreiheit untersucht.

Die Stadt Winterthur hat keinen, die Departemente übergeordneten, Pool mit Dolmetschenden der Gebärdensprache für gehörlose Menschen und Schriftdolmetschende für schwerhörige Personen. Weiterführende Hilfestellungen wie etwa die Möglichkeit für bewegungseingeschränkte oder psychisch kranke Personen, bei Behördengängen Begleitpersonen beanspruchen zu können, sind nicht bekannt.

Ebenfalls keine spezifischen Hilfestellungen mit Blick auf die Kommunikation stehen Menschen mit psychischen Behinderungen zur Verfügung, für die eine einfache, rasche und klare Information etwa bei Behördengängen wichtig ist.

<sup>25</sup> Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (BehiG), SR 151.3.

<sup>26</sup> Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 19. November 2003 (BehiV), SR 151.31.

<sup>27</sup> Abrufbar unter: [www.wave.webaim.org](http://www.wave.webaim.org) (letzter Zugriff: 10. Juni 2021).

<sup>28</sup> Barrierefreie PDF-Dokumente, ein Faktenblatt für die Bundesverwaltung, Version 2.0, Juli 2018, S. 2. Demnach ist es z.B. wichtig, dass Titel jeweils im für Titel vorgesehenen Kasten stehen, die Elemente der Folien richtig formatiert sind usw.

### **4.1.2 UNO-BRK-rechtliche Vorgaben**

Gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe h in Verbindung mit Artikel 9 und 21 UNO-BRK ist das Gemeinwesen dazu verpflichtet, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zu Information und Kommunikation, einschliesslich Informations- und Kommunikationstechnologien, sowie zu anderen öffentlichen Einrichtungen und Diensten zu gewährleisten. Es sind Massnahmen zu ergreifen, um Informationen für Menschen mit Behinderungen rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten über Mobilitätshilfen, unterstützende Technologien und andere Formen von Hilfe zur Verfügung zu stellen (Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a UNO-BRK).

Ab dem Zeitpunkt, an dem die Behörden Informationen für Menschen ohne Behinderungen visuell zur Verfügung stellen, müssen sie auch Menschen mit Sehbehinderungen vollen und gleichberechtigten Zugang gewährleisten. Informationen, die auf dem Internet aufbereitet werden, müssen den Standards der Barrierefreiheit genügen. Gebäude und andere Einrichtungen, die der Öffentlichkeit offenstehen, sind in taktiler Form wie Relief- und Brailleschrift und in leicht lesbarer und verständlicher Form anzuschreiben (Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d UNO-BRK). Texte über wichtige Themen sind in Leichter Sprache und Gebärdensprache zu publizieren.

Im Kontakt mit dem Gemeinwesen besteht für Menschen mit Behinderungen ein Anspruch auf eine verständliche Form der Kommunikation ohne Nachteile. Dazu gehört, dass Illustrationen für Menschen mit Sehbehinderungen mündlich erläutert werden. Für gehörlose Menschen müssen professionelle Gebärdensprachdolmetschende auf unkomplizierte Weise unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden (Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe e UNO-BRK). Sodann besteht die Pflicht, den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen zu fördern (Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe g UNO-BRK).

### **4.1.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen**

#### **Empfehlung 5: Rechtliche Verankerung von angemessenen Hilfestellungen**

Die Stadt Winterthur hat keine gesetzlichen Grundlagen, mit denen effektiv sichergestellt ist, dass für Menschen mit Behinderungen auf ihr Verlangen die im konkreten Fall erforderlichen Hilfestellungen verfügbar sind. Dies verletzt die UNO-BRK, denn aktuell sind Menschen mit Behinderungen sind darauf angewiesen, dass ihnen die Angestellten der jeweiligen Behörden entgegenkommen. Daher ist es erforderlich, dass im Rahmengesetz eine Regelung über das Recht auf verständliche Sprache oder mündliche Erklärungen sowie Gebärdendolmetschende verankert wird. Ferner müssen die eingesetzten Informations- und Kommunikationstechnologien für Menschen mit einer Sprach-, Hör- und Sehbehinderung sowie mit motorischen Behinderungen verpflichtend zugänglich sein. Sodann ist es wichtig, dass wichtige Informationen auch in Leichter Sprache angeboten werden.

#### **Empfehlung 6: Verbindlicherklärung der P028 Richtlinie**

Der Standard der P028 Richtlinien, der die allgemein formulierte Vorgabe in Artikel 11 Absatz 4 KV ZH konkretisiert, muss im Lichte der UNO-BRK auch für die Website der Verwaltung der Stadt Winterthur für verbindlich erklärt werden. «Einfach Surfen» stellt eine weitere Richtlinie zur Verfügung, welche besonders auf die Bedürfnisse von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen eingeht.<sup>29</sup> Mit einer gesetzlichen Übernahme dieser Standards, der zum Beispiel

<sup>29</sup> Schweizer Accessibility-Studie 2016, S. 11; abrufbar unter: <https://www.fhnw.ch/de/forschung-und-dienstleistungen/soziale-arbeit/integration-und-partizipation/einfach-surfen> (letzter Zugriff: 10. Juni 2021).

für die Bundesverwaltung bereits gilt, kann gewährleistet werden, dass die digitale Kommunikation den UNO-BRK-Vorgaben zur Zugänglichkeit genügt.

Weil es für die Umsetzung innerhalb der Verwaltung der P028 Vorgaben spezifisches technisches Wissen braucht, empfehlen wir den Aufbau einer Fachperson, die die Mitarbeitenden in der Verwaltung, die Aufgaben im Bereich der Kommunikation wahrnehmen, schult und bei Fragen zur Verfügung steht.

## **4.2 Bauliche Infrastruktur**

### ***4.2.1 Situation in der Stadt Winterthur***

Gemäss Artikel 34 der besonderen Bauverordnung I des Kantons Zürich BBV I<sup>30</sup> richtet sich das behindertengerechte Bauen im Kanton Zürich und ihren Gemeinden nach dem Behindertengleichstellungsgesetz und dessen Ausführungsvorschriften sowie nach den Bestimmungen des kantonalen Rechts. Öffentlich zugängliche Bauten müssen nach Paragraph 239a des kantonalen Planungs- und Baugesetz PBG im Sinne von Artikel 3 Buchstabe a BehiG in Verbindung mit Artikel 2 Buchstabe c BehiV (Paragraph 239a Absatz 1 PBG) für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein.<sup>31</sup> Ferner müssen Wohngebäude mit mehr als vier Wohneinheiten ebenfalls zugänglich sein und das Innere der Wohnung ist an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen anzupassen (Paragraph 239a Absatz 2 PBG). Sodann sind Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen oder mit mehr als 100m<sup>2</sup> Geschossfläche, die einer arbeitsplatzintensiven Nutzung dienen, behindertengerecht auszugestalten. Gemäss Paragraph 3 Bauverordnung I des Kantons Zürich (BBV) I in Verbindung mit 2.5.1 des Anhangs zur BBV I gilt die Norm SIA 500:2009 als verbindlich. Weiterführende gesetzliche Regelungen wie unter anderem Regelungen zur Umsetzung des behindertengerechten Bauens im Rahmen der Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums liegen nicht vor.

Laut Auskunft der Verwaltung hat in der Praxis der Winterthurer Behörden die Bauherrenvertretung die Aufgabe sicherzustellen, dass die Vorschriften zum hindernisfreien Bauen erfüllt werden. Es sei in der Verantwortung des Bauherrn, dass er sich, wo dies nötig ist, von den Bauberatungsstellen der Behindertenkonferenz Kanton Zürich BKZ oder Procap beraten lässt und rechtskonforme Baugesuche einreicht. Eine Leistungsvereinbarung zwischen der Stadt und den Bauberatungsstellen gibt es nicht. Nach Rückmeldung der Baubehörden empfiehlt die Stadt den Bauherren, sich bei der BKZ beraten zu lassen. Ein Bauherr gehe, so die Rückmeldung der Baubehörde, in solchen Fällen dieser Frage selbstständig nach und legt dann der Stadt erstmal informell die Meinung der Bauberatungsstellen vor. Nach Auskunft der Verwaltung folgt die Stadt Winterthur den Empfehlungen der BKZ in der Regel. Es könne auch sein, dass trotz eines von der Bauberatungsstelle als gut erachteter Plan die Stadt Winterthur strengere Auflagen macht.

Das Baugesuch wird gemäss Rückmeldungen der Baubehörde durch geschulte Inspektor:innen der Baupolizei unabhängig kontrolliert. Die Baukontrolleur:innen kontrollieren Rohbauten und prüfen, ob das Bauvorhaben soweit richtig umgesetzt wurde (z.B. hohe Schwellen, Abstufungen usw.). Ist etwas inkongruent zur Planung, so gehen die Kontrolleur:innen den Details nach. Teilweise ist es für die Bauinspektoren:innen unklar, ob eine Massnahme unverhältnismässig ist oder nicht. Eine detaillierte Checkliste, welche die einheitliche und kohärente Anwendung der Bauvorschriften in der Praxis garantiert, gibt es nicht. Genügt das Gesuch nicht den Vorschriften des behindertengerechten Bauens, werden Nachbesserungen gefordert oder Auflagen gemacht. Wenn ein Bauherr die Vorschriften zum hindernisfreien Bauen nicht einhält

<sup>30</sup> Vgl. Erlassverzeichnis in Naguib/Johner-Kobi/Gisler, S. 101 ff.

<sup>31</sup> Ausführlich dazu siehe Naguib/Johner-Kobi/Gisler, S. 44-49.

und dies bei einer Kontrolle auffällt, werde geprüft, ob ein Baustopp verhängt wird und ob man den Fehler beheben kann. Sollte die Behebung unverhältnismässig sein, dann werde individuell weitergeschaut. Allenfalls würden auch rechtliche Konsequenzen, wie etwa eine Strafanzeige, ergriffen.

Demgegenüber kritischer sind die Rückmeldungen auf die Tätigkeit der Baubehörden aus Sicht der BKZ. Die Kenntnisse der Baubehörden mit Blick auf das behindertengerechte Bauen seien ungenügend. Sie bewillige Projekte oft ohne angemessene Prüfung und obwohl die gesetzlichen Vorgaben des Behindertenrechts nicht eingehalten werden. Auch die nachträgliche Kontrolle der Einhaltung von Vorgaben funktioniere in vielen Fällen nicht. Zudem würden nur diejenigen Projekte der BKZ unterbreitet, die schwierig seien. Ausserdem werden bestimmte Behinderungsarten in der Beurteilung auf Behindertengerechtigkeit gar nicht berücksichtigt – was zum Beispiel Menschen besonders stark treffe, die aufgrund einer psychischen Behinderung Platzangst haben, und Menschen mit Autismus.

Inwieweit die Behördenpraxis den geltenden behindertenrechtlichen Bauvorschriften tatsächlich entspricht, konnte im Rahmen dieser Studie nicht untersucht werden. Ebenfalls ungeklärt bleibt, wie viele und inwiefern Gebäude, Strassen, Bauten und Anlagen mit Fussverkehr in der Stadt Winterthur für Menschen mit Behinderungen zugänglich und benutzbar sind. Festgestellt werden muss allerdings, dass zwischen den Beurteilungen durch die Verwaltung einerseits und der BKZ andererseits der Umsetzung der baurechtlichen Vorgaben eine deutliche Diskrepanz besteht.

#### **4.2.2 UNO-BRK-rechtliche Vorgaben**

Nach Artikel 9 Absatz 1 UNO-BRK ist das Gemeinwesen verpflichtet, mittels geeigneter Massnahmen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt sowie zu Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten. Dazu zählen insbesondere Gebäude, Strassen sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschliesslich Schulen, Wohnhäuser, medizinische Einrichtungen und Arbeitsstätten.<sup>32</sup>

Gestützt auf Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a UNO-BRK besteht eine Pflicht zur Verankerung eines Anspruchs auf Anpassungsmassnahmen, die mit verhältnismässigem Aufwand verwirklicht werden können.<sup>33</sup> Der Anspruch gelangt bei Neu- und Umbauten sowie bei bestehenden Bauten zur Anwendung<sup>34</sup>, unabhängig davon, ob das Gebäude in öffentlichem oder privatem Eigentum ist. Entscheidend ist, wer das Gebäude gebraucht.<sup>35</sup> Mit Blick auf die Prüfung der Verhältnismässigkeit relevant ist, ob der für Menschen mit Behinderungen zu erwartende Nutzen höher gewertet wird als die möglicherweise entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen. Ein Baubewilligungsverfahren ist nicht vorausgesetzt.<sup>36</sup> Falls nötig sind gestützt auf Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 5 UNO-BRK im Baurecht Ausnahmeregelungen zu schaffen, welche die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen angemessen berücksichtigen.

Über den justiziablen Anspruch auf Anpassungsmassnahmen hinaus besteht eine Verpflichtung, bauliche Hindernisse beim Zugang zur physischen Umwelt sowie Bauten und Einrichtungen, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, systematisch zu identifizieren und abzubauen. Hierzu sind Mindeststandards zu erlassen und deren Umsetzung zu überwachen.<sup>37</sup>

<sup>32</sup> Schefer/Hess-Klein (2016), S. 259.

<sup>33</sup> Schefer/Hess-Klein (2016), 259.

<sup>34</sup> Schefer/Hess-Klein (2016), 259.

<sup>35</sup> UNO-Generalversammlung, UNO Dok. E/1995/22, Ziff. 11.

<sup>36</sup> Schefer/Hess-Klein (2016), 259.

<sup>37</sup> UNO-BRK-Ausschuss, UNO Dok. CRPD/C/ESP/CO/1, Ziff. 40.

Damit Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben, ihren Wohnort frei zu wählen und zu entscheiden, wie und mit wem sie leben möchten, ist ausreichend hindernisfreier Wohnraum zu schaffen, der auch bezahlbar ist (Artikel 19 in Verbindung mit Artikel 28 UNO-BRK). Das Gemeinwesen ist auch hier aufgefordert, systematisch vorzugehen und gestützt auf eine Analyse der Situation Hindernisse abzubauen und Wohnraum zu schaffen. Die Vorgabe gilt – immer im Rahmen der Verhältnismässigkeit – auch für Wohnbauten im privaten Eigentum. Wenn Anreizsysteme, Ansätze der Selbstverpflichtung oder vergleichbare Massnahmen in der Realität nicht dazu führen, dass Zugänglichkeit hergestellt wird, dann muss auch gegenüber Privaten regulierend eingegriffen werden.<sup>38</sup>

### **4.2.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen**

#### ***Empfehlung 7: Evaluation und langfristiges Monitoring***

Die Stadt Winterthur verfügt über keine Übersicht zu Entwicklung und Stand der Zugänglichkeit von Bauten und Anlagen auf dem Gebiet der Gemeinde Winterthur. Dies ist aus UNO-BRK-rechtlicher Sicht, die ein systematisches und faktenorientiertes Vorgehen fordert, klar zu bemängeln. Wir empfehlen deswegen dringend eine eigenständige und unabhängige Studie, die detailliert untersucht, inwieweit öffentliche Bauten und Einrichtungen, der öffentliche Raum sowie Wohnbauten zugänglich sind. Zudem muss überprüft werden, ob die Prozesse der Baupolizeibehörden und der Beratungsstellen den Anforderungen einer effektiven Umsetzung genügen. Basierend auf dieser Studie ist ein Monitoring der Umsetzung durchzuführen. Werden Mängel entdeckt, müssen diese auf der Grundlage eines Konzepts behoben werden.

#### ***Empfehlung 8: Behindertengerechtes Bauen im Rahmen der Förderung von Wohn- und Gewerberaum***

Wie ausgeführt verpflichtet die UNO-BRK, Anreizsysteme für öffentliche und private Bauherren in der Stadt Winterthur zu schaffen, damit diese ihre Wohnungen und Gewerberäume auch ausserhalb von Um- und Neubauten an die Standards der Behindertengerechtigkeit anpassen. Dies ist bis anhin nicht erfolgt. Wir empfehlen daher insbesondere, im Rahmen des Gesetzes zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums eine Regelung einzuführen, welchen privaten Subventionsempfängern die Auflage macht, in einem verhältnismässigen Rahmen behindertengerechte Anpassungen an ihren Bauten vorzunehmen.

Ausserdem empfehlen wir, ein nach den Grundsätzen der Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit funktionierendes System einzuführen, das die Vermietenden von Wohnraum, der für Menschen mit Behinderungen gut gelegen bzw. zugänglich ist, verpflichtet, diese bei der Vergabe zu bevorzugen.

## **4.3 Öffentlicher Verkehr und Mobilität**

### **4.3.1 Situation in der Stadt Winterthur**

Die Anforderungen an Einrichtungen und Fahrzeuge, die erfüllt sein müssen, damit Menschen mit Behinderungen bei der Benutzung des öffentlichen Verkehrs nicht benachteiligt werden, sind durch das Bundesrecht vorgegeben.<sup>39</sup> Für Bus- und Strassenbahnhaltstellen gilt zudem

<sup>38</sup> Vgl. Naguib/Johner-Kobi/Gisler, S. 43.

<sup>39</sup> Vgl. <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/themen-a-z/barrierefreiheit.html> (letzter Zugriff: 10. Juni 2021). Für eine ausführliche Übersicht zu den gesetzlichen Regelungen, die im Kanton Zürich und seinen Gemeinden Gültigkeit haben, vgl. Naguib/Johner-Kobi/Gisler, S. 45-47.

die Norm SN 640 075 «Hindernisfreier Verkehrsraum». Ist der freie Zugang zum öffentlichen Verkehr nicht gewährleistet, haben Betroffene das Recht auf Ersatzmassnahmen wie z.B. persönliche Hilfeleistungen durch Fahrpersonal und Fahrdienste zu gleichen Konditionen.

Für die Planung und Finanzierung ist der Kanton Zürich zuständig. Gestützt auf das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr haben die Transportunternehmen unter der Aufsicht des Verkehrsbundes 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 Behinderungen berücksichtigt werden.<sup>40</sup>

Verschiedene Leitfäden, Richtlinien und Strategiepapiere des Kantons konkretisieren und steuern die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben.<sup>41</sup> Die Tipps zum Thema hindernisfrei reisen des ZVV werden im Internet für unterschiedliche Behinderungsarten anschaulich dargestellt.<sup>42</sup> Die Stadt Winterthur selbst führt ebenfalls eine Internetseite zum Thema «clever und sicher reisen».<sup>43</sup> Diese Seite enthält Hinweise zum Reisen mit Rollstuhl oder Rollator. Demnach sind alle Fahrzeuge der Stadt rollstuhlgängig und der ebenerdige Einstieg und auch die Rollstuhlrampe werden zugesichert. Weiter ist im vorderen Bereich des Busses eine Tür mit einem Rollstuhlsymbol versehen, damit erkannt werden kann, welche Tür rollstuhlgängig ist. Haltestellen werden während der Fahrt visuell und akustisch angekündigt. In Zusammenarbeit mit dem ZVV wird einmal pro Jahr der kostenlose Kurs «mobil sein und bleiben» durchgeführt, in dem die Nutzung des ÖV, der Billetautomate, die Mobilität mit dem Smartphone, das Erkennen von Risiken, Kombinieren von Bus, Bahn und Gehen eingeübt werden.<sup>44</sup>

Baulichen Handlungsbedarf im Zuständigkeitsbereich der Stadt Winterthur gibt es insbesondere bei Bushaltestellen. Gemäss Auskunft der Verwaltung orientiert sich die Stadt Winterthur bezüglich Haltestellen an der kantonalen Empfehlung «Hindernisfreie Bushaltestellen». Dies ist zwar lediglich eine Empfehlung, nach Auskunft der Verwaltung hält sich die Stadt aber daran. Ein spezifisches Problem besteht allerdings darin, dass die Halteketten auf 16 Zentimeter und nicht auf 22 ausgerichtet sind, was die autonome Nutzung für Menschen im Rollstuhl stark erschwert. Keine Übersicht gibt es, inwiefern es auf dem Weg und beim Zugang zu den Bushaltestellen für Menschen mit Behinderungen Hindernisse zu bewältigen gibt.

Mit Blick auf den Einstieg zum Bus gibt es keine explizite Regelung zu Ersatzvornahmen. Die Stadt Winterthur verwendet ausschliesslich Niederflrbusse. Dort wo es erforderlich ist, unterstützen die Chauffeure unter anderem durch den Einsatz einer Rampe. Dabei orientieren sie sich an den Tipps «Hindernisfrei reisen»<sup>45</sup> des ZVV. Nach Auskunft der Verwaltung setzen sie diese Tipps im Gespräch mit der Kundschaft mit Behinderungen um. Demgegenüber gibt es von Seiten der Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen die Rückmeldung, dass sich Menschen, die auf eine Unterstützung beim Einstieg angewiesen sind, insbesondere in Stosszeiten manchmal «abgefertigt und ruppig behandelt vorkommen».

Wer den öffentlichen Verkehr nicht benutzen möchte, kann den Fahrdienst des privaten, selbsttragenden Vereins BTW Winterthur (Behinderten-Transport-Winterthur) nutzen. Eine Fahrt mit BTW kostet innerhalb des Stadtgebietes Fr. 15 pro Fahrt (Hin- und Rückfahrt gelten als 2 Fahrten). Damit ist der Dienst im Vergleich zum Angebot im öffentlichen Verkehr um das Mehrfache teurer. Für Fahrten ausserhalb des Stadtgebietes wird Fr. 1.50 pro km verrechnet,

---

<sup>40</sup> §§ 1, 11, 21 Absatz 3 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG), ZH-Lex 740.1.

<sup>41</sup> Vgl. Naguib/Johner-Kobi/Gisler, S. 45 f.

<sup>42</sup> Abrufbar unter: [https://www.zvv.ch/zvv-assets/service/hindernisfrei-reisen/pdf/behindertengerechter\\_oev\\_zh\\_2024.pdf](https://www.zvv.ch/zvv-assets/service/hindernisfrei-reisen/pdf/behindertengerechter_oev_zh_2024.pdf) (letzter Zugriff: 10. Juni 2021).

<sup>43</sup> Abrufbar unter: <https://stadt.winterthur.ch/stadtbus/service/sicherheit> (letzter Zugriff: 10. Juni 2021).

<sup>44</sup> Abrufbar unter: <https://www.zvv.ch/zvv/de/service/clever-und-sicher-reisen/mobil-sein-und-bleiben.html> (letzter Zugriff: 10. Juni 2012).

<sup>45</sup> Abrufbar unter: <https://www.zvv.ch/zvv/de/service/hindernisfrei-reisen.html> (letzter Zugriff: 10. Juni 2021).

wobei ein Mindestbetrag von Fr. 20.00 vorausgesetzt wird. Die Fahrten müssten grundsätzlich am Vortag angemeldet werden.<sup>46</sup> Auch Tixi bietet Fahrdienste für Menschen mit Behinderungen zu einem im Vergleich zum öffentlichen Verkehr erhöhten Tarif an.

Ferner gibt es auf kommunaler Ebene eine Verordnung über Fahrzeugabstellplätze (Parkplatzverordnung, PPVO).<sup>47</sup> Gemäss Art. 9 PPVO richtet sich die Anzahl erforderlicher rollstuhlgänglicher Parkplätze sowie deren Lage und Ausgestaltung für Bauten und Anlagen im Geltungsbereich des BehiG nach der jeweils geltenden Fassung der Norm SIA 500 «Hindernisfreie Bauten». Trotz mehrfacher Reklamationen von Menschen mit Mobilitätsbehinderungen, die monieren, dass insbesondere in Aussenquartieren keine genügenden rollstuhlgerechten Parkplätze zur Verfügung stehen, wurde das Problem nach Auskunft der BKZ bis heute nicht gelöst. Es gibt trotz wiederholter Anmahnung kein städtisches Konzept, auf dessen Grundlage die Mängel systematisch eruiert und bei Beschwerde verbindlich und pragmatisch behoben werden.

Abschliessend bleibt noch darauf hinzuweisen, dass es aufgrund von Meldungen von Menschen mit Behinderungen eine Reihe von mobilitätseinschränkenden Schwierigkeiten gibt, die nicht den öffentlichen Verkehr, sondern die Gestaltung des öffentlichen Raumes betreffen. Eine exemplarische Rückmeldung betrifft Menschen mit psychischen Behinderungen, die bei Besuchen in der Stadt mit viel Publikumsbetrieb auf Rückzugsmöglichkeiten an ruhige Orte angewiesen sind, die nicht zur Verfügung stehen.

### **3.3.2 UNO-BRK-rechtliche Vorgaben**

Das Gemeinwesen ist gestützt auf Artikel 9 UNO-BRK dazu verpflichtet, öffentliche Verkehrsmittel sowie die dazugehörige Infrastruktur wie Bauten und Einrichtungen im öffentlichen Transport – inklusive Kommunikationstechnologie und -systeme – benachteiligungsfrei zu gestalten.<sup>48</sup> Hindernisse sind zu evaluieren, Standards festzusetzen und deren Umsetzung zu kontrollieren<sup>49</sup>, damit der volle Zugang zu öffentlichen Transportmitteln gewährleistet ist.<sup>50</sup> Massstab für die Tragweite der Verpflichtung ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Neben Artikel 9 UNO-BRK enthält auch Artikel 20 UNO-BRK Vorgaben zur Mobilität von Menschen mit Behinderungen. Demnach trifft das Gemeinwesen wirksame Massnahmen, um für Menschen mit Behinderungen persönliche Mobilität mit grösstmöglicher Unabhängigkeit sicherzustellen.

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 Behinderungen die vollen und gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen haben, um in der Gemeinschaft leben zu können.

### **3.3.4 Handlungsbedarf und Empfehlungen**

#### **Empfehlung 9: Umsetzung der Verpflichtung zu Ersatzvornahmen**

Die Stadt hat sicherzustellen, dass die UNO-BRK-rechtliche Verpflichtung zum Ergreifen von angemessenen Vorkehrungen bzw. Ersatzvornahmen beim Zugang und der Benutzung des öffentlichen Verkehrs umgesetzt wird. Dies ist aktuell nicht der Fall, weil der öffentliche

<sup>46</sup> Abrufbar unter: <https://www.btw-winti.ch/tarife-1/> (letzter Zugriff: 10. Juni 2021).

<sup>47</sup> Verordnung über Fahrzeugabstellplätze vom 16. Juli 2019 (PPVO), SRS 7.1.3-4.

<sup>48</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 2, Ziff. 6, 13, 17 lit. a, 29, 37.

<sup>49</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 2, Ziff. 29.

<sup>50</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 2, Ziff. 37.

Busverkehr nicht für alle Menschen mit Behinderungen ohne Benachteiligungen genutzt werden kann, und die alternativen Fahrdienste nicht zu gleichen bzw. vergleichbaren Konditionen angeboten werden. Wir empfehlen daher, dass die Stadt sicherstellt, dass Menschen mit Mobilitätsbehinderungen und Menschen mit psychischen Behinderungen jederzeit und unkompliziert im Rahmen des Stadtgebietes einen Fahrdienst beanspruchen können, der keine zusätzlichen Kosten aufwirft, wo dies behinderungsbedingt erforderlich ist.

***Empfehlung 10: Monitoring und schrittweiser Ausbau der Zugänglichkeit und Benutzbarkeit des öffentlichen Raumes***

Wir empfehlen, dass die Stadt eine unabhängige Studie in Auftrag zu gibt, in der mit Blick auf die unterschiedlichen Behinderungsarten detailliert untersucht wird, wo beim Zugang und der Benutzbarkeit des öffentlichen Raumes Defizite bestehen und dargelegt wird, wie diese behoben werden können. Gestützt auf ein Konzept sind diese schrittweise zu beheben.

## **4.4 Arbeit und Beschäftigung**

### **4.4.1 Situation in der Stadt Winterthur**

In Artikel 5 Personalstatut (PST)<sup>51</sup> sind die Grundsätze und Instrumente der Personalpolitik der Stadt Winterthur verankert. Einer dieser Grundsätze ist die Förderung der Toleranz und Akzeptanz gegenüber Mitarbeitenden, die aufgrund von Geschlecht, Herkunft, Sprache, Religion, geschlechtlicher Orientierung, Behinderung usw. benachteiligt sein könnten (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe i PST). Weitere Grundsätze stellt das PST zum Schutz der Persönlichkeit auf. Demnach sorgt die Stadt dafür, dass niemand aufgrund von Persönlichkeitsmerkmalen wie Geschlecht, Herkunft, Sprache, Religion, geschlechtliche Orientierung, Behinderung oder vergleichbare Persönlichkeitsmerkmale, diskriminiert wird (Artikel 41 Absatz 3 PST). Angestellte, die aufgrund einer Behinderung eine enge Begleitung benötigen, sind besonders geschützt.

Der Persönlichkeitsschutz gilt in allen Phasen des Arbeitsverhältnisses. Eine Kündigung infolge körperlicher Merkmale, einer Krankheit bzw. einer Behinderung ist gestützt auf Artikel 19 Absatz 1 PST rechtsmissbräuchlich, es sei denn, die Krankheit bzw. Behinderung stehe in einem Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis oder beeinträchtigt wesentlich die Zusammenarbeit im Betrieb.<sup>52</sup> Nicht explizit geklärt ist, inwieweit sich Personen auch gegen Diskriminierung in der Bewerbungs- und Anstellungsphase wirksam zur Wehr setzen können.

Ebenfalls mangels expliziter Regulierung unklar ist, inwieweit das Diskriminierungsverbot die Stadt Winterthur als Arbeitgeberin zum Ergreifen angemessener Massnahmen verpflichtet. Allerdings enthält das Parkplatzreglement für das Personal der Stadt Winterthur Zuteilungskriterien, die besagen, dass Mitarbeitende mit körperlicher Behinderung, die auf die Benützung ihres eigenen Motorfahrzeuges angewiesen sind, Priorität haben (Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe a PPR). Menschen mit körperlichen Behinderungen sind von der Gebührenpflicht ausgenommen, wenn sie für den Arbeitsweg auf die Benützung ihres privaten Motorfahrzeuges angewiesen sind. Die Behinderung ist durch ein ärztliches Zeugnis zu belegen (Art. 6 PPR).

Ferner wird unter dem Kapitel «Sozialwesen» in den personalpolitischen Grundsätzen und Richtlinien (PGR) erklärt, dass die Stadtverwaltung danach bestrebt ist, Menschen mit Behinderungen im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten einzugliedern (Ziffer 73 PGR). Eine Verpflichtung dazu gibt es nicht. Der ergänzende Stellenplan regelt die Voraussetzungen, das Verfahren zur Einrichtung einer einschlägigen Stelle und die Stellung von Personen, die «während ihrer Anstellung bei der Stadt von einer ganzen oder teilweisen Arbeitsunfähigkeit

<sup>51</sup> Personalstatut vom 12. April 1999 (PST), SRS 1.4.5-1.

<sup>52</sup> Vgl. statt vieler BGE 123 III 246, Erw. 5.

betroffen werden».<sup>53</sup> Es geht dabei ausschliesslich um die Unterstützung bei einer Umplatzierung oder um die Wiedereingliederung von Mitarbeitenden, die in einem ordentlichen, unbefristeten Arbeitsverhältnis mit der Stadt Winterthur stehen.<sup>54</sup>

Bei Arbeitsplatzkonflikten bietet die Stadt Winterthur eine Beratung für Mitarbeitende an, bei der Arbeitsplatzkonflikte oder zum Beispiel auch längere Absenzen besprochen werden können. Die Personen, die diese Gespräche führen, haben keine Weisungsbefugnis, sondern lediglich eine schlichtende Funktion. In Artikel 85 fortfolgende der Vollzugsverordnung zum Personalstatut (PSTV)<sup>55</sup> ist sodann der Schutz und das Verfahren bei Diskriminierung enthalten. Gemäss Artikel 85 Absatz 1 PSTV gilt jede Herabsetzung aufgrund der Herkunft, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Alters, der sozialen Stellung, der Lebensform, der sexuellen Orientierung, der Geschlechteridentität, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung, einer Behinderung oder aufgrund anderer Persönlichkeitsmerkmale als Diskriminierung. Macht eine Person eine Diskriminierung geltend, kann sie bei der zuständigen Departementsleitung eine Untersuchung zur Abklärung des Sachverhalts beantragen, welche schliesslich das Personalamt bezieht. Dieses kann wiederum eine externe Fachperson mit der Durchführung der Untersuchung beauftragen. Abgeschlossen wird die Untersuchung gemäss Artikel 86 PSTV mit einem Schlussbericht und mit Empfehlungen an die Departementsleitung.

Das Personalamt informiert Vorgesetzte in Form eines Informationsblattes über Diskriminierung. Das Informationsblatt äussert sich darüber, dass die Stadt Winterthur keine Form von Diskriminierung duldet und attestiert ihre grosse Wertschätzung gegenüber allen ihren Mitarbeitenden. Schliesslich wird auf dem Blatt der Diskriminierungsbegriff erklärt und die Aufgaben als Vorgesetzte:r werden erläutert. Die Information enthält auch Empfehlungen und bietet Unterstützung und weitergehende Information durch die Fachstelle Diversity Management an.<sup>56</sup> Ferner stehen für das Personal auf freiwilliger Basis mehrere Kurse zum Thema Diskriminierung offen.<sup>57</sup>

Inwieweit die hier dargestellten personalrechtlichen Regelungen und Prozesse auch tatsächlich funktionieren, konnte im Rahmen dieser Studie nicht untersucht werden.

Über die diskriminierungs- und persönlichkeitschutzrechtlichen Regelungen hinaus sind keine Massnahmen vorgesehen, die die Anstellung von Menschen mit Behinderungen systematisch fördern.

#### **4.4.2 UNO-BRK-rechtliche Vorgaben**

Das Recht auf Arbeit und Beschäftigung in Artikel 27 UNO-BRK bezweckt, für Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt zu schaffen. Das Gemeinwesen ist verpflichtet, geeignete gesetzgeberische und administrative Schritte einzuleiten, welche die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit und Beschäftigung für Menschen mit Behinderungen sichern und fördern. Dazu gehören Massnahmen zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und zum beruflichen Einstieg. Zudem muss sichergestellt werden, dass Arbeitnehmende mit Behinderungen nicht aus dem Arbeitsprozess ausgeschlossen werden.

Artikel 27 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 5 UNO-BRK umfasst die Pflicht, dafür zu sorgen, dass sich Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt behaupten können. Das Diskriminierungsverbot enthält ferner eine Pflicht, am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen zu treffen.<sup>58</sup> Wer im Rahmen eines

<sup>53</sup> Ergänzender Stellenplan, S. 1, Ziff. 1

<sup>54</sup> Ergänzender Stellenplan, S. 1, Ziff. 2

<sup>55</sup> Vollzugsverordnung zum Personalstatut vom 20. Juni 2018 (PSTV), SRS 1.4.5-1.1.

<sup>56</sup> Diskriminierung, Informationen für Vorgesetzte, Information des Personalamtes

<sup>57</sup> Vgl. Weiterbildungsprogramm 2021, S. 15, 71-79.

<sup>58</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 3, Ziff. 58 f.

staatlichen Arbeitsverhältnisses von Diskriminierung betroffen ist, kann sich direkt auf Artikel 5 UNO-BRK berufen. Dies entbindet den Gesetzgeber jedoch nicht davon, Diskriminierung in allen Phasen des Arbeitsverhältnisses inklusive im Verfahren der Anstellung und im nachvertraglichen Verhältnis gesetzlich zu verbieten (Buchstabe a).<sup>59</sup> Dazu gehört auch, dass Vorschriften erlassen werden, die gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen auf dem Rechtsweg tatsächlich und einfach zugänglich gegen Diskriminierung vorgehen können und den nötigen Schutz erlangen.

Menschen mit Behinderungen müssen sodann nach Buchstabe b von Artikel 27 Absatz 1 UNO-BRK gleiche Rechte auf gerechte, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen gewährt werden, und es ist zu garantieren, dass sie vor Belästigung geschützt sind. Es müssen gesetzliche Vorschriften eingeführt werden, mit denen die Umsetzung der Schutzvorkehrungen kontrolliert und Verstösse sanktioniert und in angemessener Form durch Entschädigung wieder gut gemacht werden.

Zusätzlich zu den gesetzlichen Verboten und der Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen sowie Schutzregelungen besteht im öffentlichen Sektor eine Pflicht, Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen und die hierfür nötigen verpflichtenden Fördermassnahmen zu ergreifen. Ausserdem muss das Gemeinwesen für Unternehmen Anreize schaffen und sie zur Anstellung von Menschen mit Behinderungen bewegen (Buchstabe h von Artikel 27 UNO-BRK). Die Massnahmen müssen eine minimale Integrationswirkung zeigen. Neben Vorkehrungen in den Bereichen der unterstützten Beschäftigung können dies auch Quotenmodelle sein.

Ferner enthalten die Buchstaben d-k in Artikel 27 UNO-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 werden. Es ist dafür zu sorgen, dass Menschen mit Behinderungen einen tatsächlichen Zugang zu allgemeinen fachlichen beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung sowie Berufsausbildung haben (Buchstabe d). Die Dienste sind spezifisch auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen auszurichten und müssen hindernis- und barrierefrei zugänglich sein.

Auch besteht eine Pflicht, Menschen mit Behinderungen in ihrer unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeit zu fördern (Buchstaben e und f des Artikel 27 UNO-BRK). Besonders zentral für die Stadt Winterthur ist die Pflicht, Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor zu beschäftigen (Buchstabe b) und effektive Massnahmen zur Förderung der Anstellung von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen.

Schliesslich muss das Gemeinwesen Fördermassnahmen ergreifen, die Menschen mit Behinderungen darin unterstützen, Arbeitserfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu sammeln (Buchstabe j in Artikel 27 UNO-BRK). Der UNO-BRK-Ausschuss verlangt, dass wirksame Rahmenbedingungen für einen inklusiven Arbeitsmarkt gefördert werden, die den Fokus auf Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten an zugänglichen Arbeitsplätzen im allgemeinen Arbeitsmarkt setzen. Zudem sind Programme für die berufliche Rehabilitation, den Erhalt des Arbeitsplatzes und den beruflichen Wiedereinstieg zu fördern (Buchstabe k).

---

<sup>59</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 3, Ziff. 58 f.

### **4.4.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen**

#### **Empfehlung 11: Gesetzliche Verankerung eines Anspruchs auf angemessene Vorkehrungen**

Der Schutz vor direkter und schwerwiegender Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Winterthurer Personalrecht kann aus Sicht der UNO-BRK mit einer gewichtigen Ausnahme als grundsätzlich genügend beurteilt werde. UNO-BRK-widrig ist allerdings, dass das Personalrecht keine ausdrückliche Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen vorsieht. Wir empfehlen daher, dass (in Anlehnung an das im Rahmengesetz unter Kapitel 5 vorgeschlagene Benachteiligungsverbot) im Personalrecht ein Recht auf angemessene Vorkehrungen eingeführt wird. Dabei handelt es sich um ein Recht von Arbeitnehmenden mit Behinderungen auf Änderungen und Anpassungen, die in ihrem bestimmten Fall erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass sie gleichberechtigt mit anderen ihre Arbeit ausüben können. Die Massnahme muss individuell ausgerichtet sein, auf objektiven Kriterien beruhen und in enger Zusammenarbeit mit der betroffenen Person und ihrem Arbeitsumfeld definiert und umgesetzt werden. Die Verweigerung einer Massnahme ist nur dann erlaubt, wenn sie eine unverhältnismässige oder unbillige Belastung bedeutet. Beruht sie auf negativen Stereotypen oder Diskriminierung, ist sie in jedem Fall unzulässig.

Damit sichergestellt ist, dass das Recht auf angemessene Vorkehrungen auch tatsächlich umgesetzt wird, empfehlen wir die Einführung eines Verfahrens, mit dem gewährleistet ist, dass Menschen mit Behinderungen sowie ihren Vorgesetzten eine Beratung zur Verfügung steht, die den Ausschreibungsprozess bis Beendigung des Arbeitsverhältnisses angemessen begleitet, wo dies gewünscht bzw. erforderlich ist.

Darüber hinaus empfehlen wir, dass organisatorische Vorkehrungen getroffen werden, mit denen gewährleistet wird, dass die Rahmenbedingungen des Arbeitsumfeldes wie zum Beispiel die Büro-, IT- und allgemeine Infrastruktur – auch unabhängig von angemessenen Vorkehrungen für die einzelnen Mitarbeitenden – laufend an die Bedürfnisse von Arbeitnehmenden mit unterschiedlichsten Behinderungen angepasst werden.

#### **Empfehlung 12: Einführung einer Quotenregelung**

Die Pflicht der Förderung der Anstellung von Menschen mit Behinderungen ist von der Stadt Winterthur ungenügend umgesetzt. Wir empfehlen die Einführung einer Quotenregelung, welche die Stadt und ihre Departemente dazu verpflichtet, den Anteil von Menschen mit Behinderungen schrittweise zu erhöhen.

## **4.5 Kinderbetreuung**

### **4.5.1 Situation in der Stadt Winterthur**

Artikel 3 Kita-Verordnung<sup>60</sup> regelt die verschiedenen Fälle, in denen ein Anspruch auf einen städtischen Beitrag für einen Kitaplatz entsteht. Dies ist unter anderem dann gegeben, wenn das Kind einen erhöhten Bedarf nach früher Förderung oder sozialer Integration hat (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d Kita-Verordnung) und die Kinderbetreuung durch die Krankheit der betreuenden Erziehungsberechtigten bedingt ist (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c Kita-Verordnung). Hat ein Kind einen erhöhten Betreuungsbedarf, so werden in der Regel Beiträge

<sup>60</sup> Verordnung über die Kinderbetreuung im Vorschulbereich sowie in Tagesfamilien der Stadt Winterthur vom 25. August 2014 (Kita-Verordnung), SRS 45-1; vgl. zudem Reglement über die Kinderbetreuung im Vorschulbereich sowie in Tagesfamilien der Stadt Winterthur vom 3. September 2014 (Kita-Reglement), SRS 4.5-1.1.

maximal für einen Betreuungsfaktor von 1.5 ausgerichtet (Artikel 12 Kita-Reglement). Übersteigt der tatsächliche Betreuungsaufwand den Faktor 1.5, was insbesondere bei Kindern mit schweren und Mehrfachbehinderungen der Fall ist, muss die Institution die Mehrkosten übernehmen. Von einer städtischen Unterstützung profitieren zudem nur Familien, die eine schwache wirtschaftliche Leistungsfähigkeit haben. Familien, deren Einkommen die Grenze von Fr. 100'000 übersteigt, müssen den finanziellen Aufwand des erhöhten Betreuungsaufwandes selbst tragen (Artikel 13 Kita-Reglement). Inwiefern dies bei der Betreuung von Kindern mit Behinderungen eine Reduktion der Qualität zur Folge hat oder inwieweit sich Familien dadurch die Fremdbetreuung nicht mehr leisten können, konnte im Rahmen der Untersuchung nicht überprüft werden.

Kinder mit Behinderungen werden gestützt auf das Pilotprojekt «Kita-Plus»<sup>61</sup> in Kindertagesstätten integriert und durch die heilpädagogische Frühberatung begleitet. Das Projekt zielt darauf ab, dass bis Beginn 2025 sämtliche Kosten für die Inklusion durch die öffentliche Hand getragen werden. Eine Weiterführung des Projekts auf der Basis einer gesetzlichen Grundlage ist derzeit nicht vorgesehen.

Für die Kinderbetreuung im schulischen Bereich gilt die Verordnung über die Kinderbetreuung im schulischen Bereich der Stadt Winterthur (VO).<sup>62</sup> Als familienergänzende Betreuung im schulischen Bereich gelten: Schulergänzende Betreuung, Tagesschulen, Mittagstische und unter bestimmten Voraussetzungen auch weitere Einrichtungen (Artikel 1 VO). In Winterthur werden die Schulen grundsätzlich als freiwillige Tagesschulen geführt. Wenn eine Schule über keine geeigneten Räumlichkeiten auf der Schulanlage verfügt, kann sie als Schule mit Tagesbetreuung geführt werden (Artikel 1a Absatz 1 VO). Die Nutzung des Betreuungsangebotes ist freiwillig und kostenpflichtig (Artikel 1a Absatz 2 VO). Behinderungsbedingte Mehrkosten werden von der Stadt nicht übernommen. Nicht gelöst ist die Betreuung während der Ferienzeit, in der das Betreuungsangebot ohne Alternative ausgesetzt ist. Insbesondere für Eltern mit Kindern mit schweren und Mehrfachbehinderungen führt dies zu einem beträchtlichen behinderungsbedingten Mehraufwand während der Ferienzeit.

#### **4.5.2 UNO-BRK-rechtliche Vorgaben**

Gestützt auf Artikel 24 der UNO-BRK haben die Staaten die Pflicht, ein Bildungssystem aufzubauen, welches Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit Behinderungen gleichwertig mit Menschen ohne Behinderungen darin unterstützt, ihre Fähigkeiten zu entfalten, damit eine möglichst selbstbestimmte Teilhabe an der Gesellschaft möglich ist. Hierzu ist auf allen Bildungsstufen, inklusive frühkindlicher Erziehung<sup>63</sup>, ein Angebot zur Verfügung zu stellen, welches ohne Diskriminierung zugänglich ist und von der Vorstellung des lebenslangen Lernens geprägt ist.<sup>64</sup> Dabei verlangt die UNO-BRK, dass das Gemeinwesen die Koordination zwischen sämtlichen Behörden und Einrichtungen sowie Organisationen von Menschen mit Behinderungen und anderen nichtstaatlichen Partnern sicherstellen.<sup>65</sup>

Auf der Ebene der frühkindlichen Erziehung muss ein Betreuungssystem zur Verfügung stehen, das Kindern mit Behinderungen die erforderliche Unterstützung bietet. 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 erlernen (Artikel 24 Absatz 3 UNO-BRK).

<sup>61</sup> Vgl. <https://www.kindertagesstaette-plus.ch/> (letzter Zugriff: 10. Juni 2021).

<sup>62</sup> Verordnung über die Kinderbetreuung im schulischen Bereich vom 27. April 1998 (VO), SRS 4.5-2; vgl. auch Beitrags- und Betriebsreglement über die Kinderbetreuung im schulischen Bereich vom 23. Mai 2012 (BeiRSchu), SRS 4.5-2.1.

<sup>63</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 4, Ziff. 67.

<sup>64</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 5, Ziff. 22-26.

<sup>65</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 4, Ziff. 67.

### **4.5.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen**

#### *Empfehlung 13: Evaluation des Projekts Kita Plus, sowie Verankerung eines Rechts auf Nachteilsausgleich*

Wir empfehlen, das Projekt Kita Plus nach Ablauf der Pilotphase zu evaluieren und ein nachhaltiges Angebot zu schaffen, das auf einer soliden gesetzlichen Grundlage und Finanzierung beruht. Wichtig ist dabei, dass Kindern mit Behinderungen unabhängig vom Einkommen und Vermögen ihrer Eltern ein gleichwertiges Betreuungsangebot zur Verfügung steht, welches auch bei einem behinderungsbedingtem Mehraufwand in der Betreuung der Kinder für die Eltern keine zusätzliche finanzielle Beteiligung abverlangt. Ausserdem ist sicherzustellen, dass Kindern mit Seh-, Hör- und kognitiven Behinderungen im Rahmen der Betreuung ermöglicht wird, Gebärdensprache und anderweitige Formen der alternativen Kommunikation zu erlernen. Ferner ist dafür zu sorgen, dass für schulpflichtige Kinder auch in der Ferienzeit ein Angebot zur Verfügung gestellt wird.

## **4.6 Volksschule**

### **4.6.1 Situation in der Stadt Winterthur**

Gestützt auf Bundesrecht haben Kinder und Jugendliche mit Behinderungen einen Anspruch auf unentgeltlichen und ihrer Situation ausreichenden, das heisst auch an die Behinderung angepassten, Grundschulunterricht.<sup>66</sup> Gemäss Behindertengleichstellungsgesetz sorgen die Kantone dafür, dass Kinder und Jugendliche mit Behinderungen eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist.<sup>67</sup> Die Kantone fördern, soweit dies möglich ist und es dem besten Interesse des Kindes oder Jugendlichen mit Behinderungen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in der Regelschule.<sup>68</sup> Sodann haben die Kantone dafür zu sorgen, dass Kinder und Jugendliche mit Wahrnehmungs- und Artikulationsbehinderungen und ihnen besonders nahestehende Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können.<sup>69</sup>

Gestützt auf die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung sieht das Volksschulgesetz des Kantons Zürich vor, dass die Schüler:innen wenn möglich in der Regelklasse unterrichtet werden.<sup>70</sup> Bei der integrierten Sonderschulung muss der Unterricht teilweise in einer Regelklasse stattfinden.<sup>71</sup> Gegen den Willen der Eltern kann eine Sonderschulung nur angeordnet werden, wenn ein:e Schüler:in andere Personen oder den Schulbetrieb in schwerwiegender Weise beeinträchtigt.<sup>72</sup> Fällt eine Sonderschulung in Betracht, ist die Mitwirkung und die Zustimmung der Schulpflege erforderlich.<sup>73</sup>

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

<sup>66</sup> Artikel 19 BV.

<sup>67</sup> Artikel 20 Absatz 1 BehiG.

<sup>68</sup> Artikel 20 Absatz 2 BehiG.

<sup>69</sup> Artikel 20 Absatz 3 BehiG.

<sup>70</sup> Paragraph 33 Absatz 1 VSG.

<sup>71</sup> Paragraph 36 a VSG.

<sup>72</sup> Paragraph 53 VSG.

<sup>73</sup> Paragraph 37 Absatz 2 VSG.

Leistungsbeurteilung von Schüler:innen mit Behinderungen in der Volksschule des Kantons Zürich die Möglichkeit, einen Nachteilsausgleich zu erhalten.<sup>74</sup>

Gestützt auf ein komplexes Regelwerk des Kantons<sup>75</sup> und der Stadt Winterthur, das im Rahmenkonzept Schulische Integration der Stadt Winterthur ausgeführt wird<sup>76</sup>, sieht das Schulsystem drei Förderstufen vor, wobei die Förderstufen 2 und 3 zu den sonderpädagogischen Massnahmen gehören. Die Förderstufe 2 umfasst sonderpädagogische Massnahmen im Rahmen der Regelschule. Das heisst, der Unterricht wird in den Regelklassen angepasst und aufgrund einer Förderdiagnose und Förderplanung durchgeführt, bei Bedarf ergänzt mit sonderpädagogischen Massnahmen der Regelschule. Von den im Jahr 2020 insgesamt 11'883 Schüler:innen der Stadt Winterthur werden 286 Schüler:innen in der Förderstufe 3a in Verantwortung der Regelschule (ISR) und 100 Schüler:innen in der sogenannten Integrierten Sonderschulung in Verantwortung der Sonderschule (ISS) unterrichtet<sup>77</sup>. Die ISS-Schüler:innen besuchen ebenfalls eine Regelklasse der Volksschule und werden sowohl vom schulischen Personal der Regelschule als auch von heilpädagogischen Fachkräften der Sonderschule gemeinsam unterstützt und begleitet. Neben den integrierten Förderstufen gibt es weiterhin das Modell der separativen Sonderschulangebote für Kinder mit Mehrfachbehinderungen, Autismuspektrumsstörungen, kognitiven Beeinträchtigungen, Entwicklungsstörungen und besonderen Unterstützungsbedarf im Bereich der psychosozialen Entwicklung. Diese wurden im 2020 von insgesamt 308 Schüler:innen besucht.

Eine Übersicht zur Anzahl und statistischen Entwicklung der Zuteilung der Kinder mit Blick auf Behinderungsarten und Schweregrad liegt nicht vor. Festgestellt werden kann hingegen zum einen, dass offenbar ein versteckter Anreiz besteht, die Quote im ISR-Bereich ansteigen zu lassen, und zum anderen wird das separierte Sonderschulsetting aufrechterhalten. Hier findet also Stigmatisierungs- und Segregationseffekt statt.

Von Seiten der Behindertenorganisationen wurde sodann bemängelt, dass für die Abklärung des sonderpädagogischen Bedarfs des Kindes bzw. Jugendlichen teilweise zu wenig Zeit zur Verfügung stehe, was auch zu einem Vertrauensproblem der Eltern gegenüber den Behörden führen könne.

Von Seiten der zuständigen Fachpersonen in Verwaltung und an den Schulen wird gewünscht, dass die Mittel nicht nur für individualisierte Vorkehrungen zugunsten der einzelnen Schüler:innen eingesetzt werden müssen, sondern verstärkt auch Mittel gesprochen werden, die bedarfsgerecht für den Ausbau einer integrativen bzw. inklusiven Schulstruktur genutzt werden können – wie etwa für Lehrmittel oder technische Hilfsmittel.

Abschliessend kann festgestellt werden, dass trotz ihrer Vorbildrolle im Bereich der integrativen Förderung, die Stadt Winterthur keinen Plan und zu wenig Mittel spricht, die darauf zielen, die Schulen umfassend inklusiv zu gestalten. Inklusion wird hier verstanden als systemischen Reformprozess frei von Separation und Stigmatisierung, der Veränderungen und Modifikationen von Inhalten, Lehrmethoden, Ansätzen, Strukturen und Strategien im Bildungswesen beinhaltet, um Barrieren zu überwinden, mit einer Vision, die dazu dient, allen Schüler:innen der entsprechenden Altersgruppe eine gleichberechtigte und partizipative Lernerfahrung und die Umgebung zu bieten, die ihren Anforderungen und Präferenzen am besten entspricht.

<sup>74</sup> Vgl. ausführlich dazu Naguib/Johner-Kobi/Gisler, S. 60 f.

<sup>75</sup> <https://www.zh.ch/de/bildung/informationen-fuer-schulen/informationen-volksschule/volksschule-schulinfo-besonderer-bildungsbedarf.html> (letzter Zugriff: 10. Juni 2021).

<sup>76</sup> Mit seither revidierten Erlassen wie im Wesentlichen das Reglement über die sonderpädagogischen Massnahmen in der Stadt Winterthur vom 13. Mai 2008, (Stand 1.2.2021), dem Finanzreglement für die Volksschule der Stadt Winterthur vom 27. Oktober 2009, und aktualisiert mit dem Merkblatt Förderstufenmodell ZH/Zuweisungsprozesse.

<sup>77</sup> Wobei die ISS-Zuteilung vom Kanton verpflichtend auf 100 Schüler:innen kontingentiert ist.

#### **4.6.2 UNO-BRK-rechtliche Vorgaben**

Jedes Kind mit Behinderung hat gestützt auf Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe e UNO-BRK ein Recht darauf, wohnortnah einer Grundschule zugewiesen zu werden, welche die Integration mit individuellen Lernzielen unterstützt. Die Eltern von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen können allerdings nicht gezwungen werden, dass ihre Kinder eine Regelschule besuchen, solange das Angebot den behinderungsbedingten Bedürfnissen des Kindes nicht genügt und keine dem besten Interesse bzw. Wohl des Kindes entsprechende private oder staatliche Alternative besteht.<sup>78</sup> Damit Kinder und Jugendliche nicht aufgrund mangelnder Strukturen separiert beschult werden müssen, fordert der UNO-BRK-Ausschuss anhand von dreizehn Schlüsselementen<sup>79</sup> von den Staaten einen Rahmen, der mit klaren Zeitvorgaben sicherstellt, dass Schulen die notwendige Unterstützung bereitstellen, so dass alle Kinder gemeinsam lernen können.

Gemeinwesen, die neben dem «regulären» Schulsystem ein separiertes Sonder- oder Förderschulsystem langfristig aufrechterhalten, verletzen die UNO-BRK.<sup>80</sup> Stattdessen haben sie mittels eines Gesamtkonzepts für den Aufbau eines inklusiven Schulsystems<sup>81</sup> und die schrittweise Auflösung von Sonderstrukturen zu sorgen.<sup>82</sup> Gesetze, Konzepte sowie die Ausgestaltung von Inhalt, Lehrmethoden, Ansätzen, Strukturen und Strategien sind anzupassen.<sup>83</sup> Die Umsetzung muss durch einen Schulentwicklungsplan unterstützt werden, der in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen erstellt wird sowie konkrete Verfahrensschritte und einen Zeitplan beinhaltet.<sup>84</sup> Hierfür müssen den zuständigen Behörden und Schulen die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Die Verpflichtung zur Inklusion muss nicht von heute auf morgen umgesetzt werden. Sie ist ein langfristiger transformativer Prozess, der das gesamte Bildungssystem erfassen muss und der mit allen Schritten gezielt vorangebracht wird.<sup>85</sup> Aber er muss umgesetzt werden. Es 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 sind in zugänglichen Formaten und Sprachen, inklusive Brailleschrift, alternativer Schrift und Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen (Artikel 24 Absatz 3 UNO-BRK). Schulgebäude und die gesamte Infrastruktur sind hindernisfrei auszugestalten (vgl. hierzu die Ausführungen im Unterkapitel 4.2).

Gemäss Artikel 24 Absatz 5 UNO-BRK sind in der Ausbildung angehender Lehrer:innen Kenntnisse über die Verwendung geeigneter und alternativer Modi, Kommunikationsmittel und -formate wie z.B. Braille, Grossdruck, zugängliches Multimedia, easyread, Einfache Sprache, Gebärdensprache, Bildungstechniken und Materialien zur Unterstützung von Schüler:innen mit Behinderungen zu vermitteln. 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 reagieren.<sup>86</sup> Entwicklungen und Innovationen sowie Technologien, die dazu bestimmt sind, das Lernen zugänglicher zu gestalten, sind zu fördern und einzuführen.

<sup>78</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 4, Ziff. 16 f.

<sup>79</sup> Vgl. UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 4, Ziff. 63.

<sup>80</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 4, Ziff. 40.

<sup>81</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 4, Ziff. 8-12, 20-25.

<sup>82</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 4, Ziff. 16 f, 66.

<sup>83</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 4, Ziff. 64.

<sup>84</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 4, Ziff. 64.

<sup>85</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 4, Ziff. 16 f.

<sup>86</sup> Vgl. UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 4, Ziff. 71.

### **4.6.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen**

#### *Empfehlung 14: Erhöhung der Ressourcen und politischen Anstrengungen für eine systematische Entwicklung einer inklusiven Volksschule*

Die Förderung der Integration von Schüler:innen mit Behinderungen ist aufgrund der langjährigen Anstrengungen der zuständigen Behörden und Schulen in der Stadt Winterthur auf gutem Wege. Allerdings fehlen eine langfristige Planung mit genügend finanziellen Mitteln, welche die aus Sicht der UNO-BRK geforderte schrittweise Auflösung der Sonderschulstrukturen und den Aufbau einer *inklusive* Volksschule – die auch die vorschulischen Strukturen und die Übergänge in die Berufsausbildung miteinbeziehen – anstreben und wirksam voranbringen. Zu beachten sind insbesondere die unabhängig vom Einzelfall systematische Sicherstellung von Unterstützungs- und Assistenzleistungen, Barrierefreiheit in der Kommunikation, im Curriculum, beim Lehrmaterial und den Lehrmethoden, sowie Hindernisfreiheit in der baulichen Infrastruktur für sämtliche Behinderungsarten. Ausserdem notwendig ist ein umfassendes Angebot von Weiterbildung und Begleitung der Schulen in der Umsetzung der Inklusion.

Wir empfehlen, dass die Stadt Winterthur eine Strategie und einen Massnahmenplan Inklusion entwickelt, in welchem basierend auf einem UNO-BRK-konformen Verständnis von Inklusion (s. Ausführungen in 4.6.2) die Ziele, Massnahmen, Mittel, Zuständigkeiten und das Controlling klar definiert werden. Gestützt darauf soll die Abteilung «Schulische Integration» in Abteilung «Schulische Inklusion» umbenannt werden und es sind die finanziellen, personellen und fachlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, die für die Grundlagenarbeit, Beratungs-, Weiterbildungs- und Förderaufgaben nötig sind. Dies verlangt kurz- und mittelfristig einen deutlichen Ausbau der Mittel, wofür ein gesondertes Kostenschätzungsgutachten zu erstellen ist.

Da die Möglichkeiten zur Inklusion aufgrund der Kompetenzordnung massgeblich vom Kanton abhängen, empfehlen wir ausserdem, dass die Stadt Winterthur sich beim Kanton über die Hinweise von Defiziten und Bedürfnissen im Bereich schulische Integration hinaus für die Erarbeitung eines kantonalen Konzepts der schulischen Inklusion inklusive den Systemübergängen – insbesondere jenem in die Berufsbildung und den Arbeitsmarkt – einsetzt und dem Kanton dabei mit ihren Erfahrungen unterstützt.

## **4.7 Kultur, Freizeit und Sport**

### **4.7.1 Situation in der Stadt Winterthur**

Artikel 11 Absatz 4 der Verfassung des Kantons Zürich gibt Menschen mit Behinderungen einen Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Leistungen, wozu auch Dienstleistungen in den Bereichen Kultur, Freizeit und Sport zählen. 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 enthalten weder das Recht des Kantons noch der Stadt Winterthur Bestimmungen, welche die Behörden ausdrücklich dazu verpflichten, den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Kultur-, Freizeit- und Sportangeboten zu fördern.

Anders als in den Teilbereichen Kultur und Freizeit, die über keinerlei Regelungen und Massnahmen für Menschen mit Behinderungen vorsehen, wird der Sport für Menschen mit Behinderungen explizit in politischen Plänen und Programmen erwähnt. Gemäss dem sportpolitischen Konzept des Kantons Zürich setzt sich PluSport Behindertensport für die Förderung des Sports für Menschen mit Behinderungen im Kanton Zürich ein. Es wird auf den Sport von älteren Menschen sowie Menschen mit Behinderungen und der Verwirklichung der

Gleichstellung der Geschlechter ein besonderes Augenmerk gerichtet.<sup>87</sup> Auf Antrag des Zürcher Kantonalverbandes für Sport unterstützt der Kanton Zürich Zürcher Verbände und Vereine insbesondere dann, wenn sie sich für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen einsetzen. Weiter unterstützt der Kanton Dritte, insbesondere gemeinnützige Private und Gemeinden, beim Bereitstellen von bedeutenden Sportangeboten für individuell Sport Treibende (z.B. Anlagen, Anlässe), vorwiegend in Sportarten mit grosser Breitenwirkung sowie bei Angeboten für den Sport mit Kindern und Jugendlichen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen.

Die Stadt Winterthur selbst führt ein departementsübergreifendes Programm namens «Raum für Bewegung und Sport». Ziel dieses Projekts ist die generationenübergreifende, bewegungsfreundliche Gestaltung des innerstädtischen Freiraums.<sup>88</sup> Zu diesem Anlass hat die Stadt ein Handbuch geschaffen, welches durch diverse Merkblätter ergänzt wurde. Die Merkblätter haben keinen gesetzlichen Charakter, gelten aber als Anregung oder bei laufenden Projekten als Anleitung für die Praxis.<sup>89</sup> In den mit den diversen Anbietern bestehenden Leistungsvereinbarungen sind keine Massnahmen zur spezifischen Förderung des Sports für Menschen mit Behinderungen vorgesehen.

Ferner beteiligt sich die Stadt Winterthur an einer Stelle, die bei «Special Olympics» angesiedelt ist, welche das Projekt «Special Games Winterthur» durchführt. Sodann laufen Bestrebungen, Sportangebote für Menschen mit und ohne Behinderungen zu entwickeln. Ferner gibt es im Handball und beim FC inklusive Angebote. Die Stadt ist auch daran, mit bestehenden Grossvereinen Anlässe mit inklusivem Sportprogramm zu organisieren. In Zusammenarbeit mit der Stiftung «Laurees» soll ein Angebot im Bereich freiwilliger Schulsport erarbeitet werden. Allerdings ist es nach Auskunft der Verwaltung eine grosse Herausforderung, dass das zustande kommen wird und schliesslich auch Anmeldungen von Kindern mit Behinderungen eingehen werden.

Ausserdem ist mit dem Merkblatt 10 «Altersgerechte öffentlichen Aussenräumen» das Ziel verbunden, Aussenräume zu gestalten, die für Menschen jeden Lebensalters gut benutzbar sind, damit sie soziale Kontakte pflegen und im Alltag autonom sein können.<sup>90</sup> Das Merkblatt äussert sich zu Begegnungszonen (Parks, Gesellschaftsspiele, Informationstafeln), Bewegungsparks, Sitzgelegenheiten (Standort, Platzierung, Anordnung, Ausstattung), Toiletten sowie zu hindernisfreien und behindertengerechten Zugängen. Ergänzend zum Merkblatt stellt die Stadt *Good Practice*-Beispiele zu den Themen gute Lösungen zur Freiraumgestaltung in Siedlungen, ideale Spiel- und Ruheflächen, und ideale altersgerechte Aussenräume zur Verfügung.

Winterthur unterstützt sodann gestützt auf einer Reihe von Richtlinien und Merkblättern Projekte in den Bereichen Theater/Tanz, Literatur, Bildende Kunst, Musik und Film sowie interdisziplinäre Projekte. Keine der Richtlinien zur Projektförderung enthält Anforderungen an einen barrierefreien Zugang zu den Projektergebnissen oder andere relevante Hinweise für Menschen mit Behinderungen. Inwieweit diese Angebote für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind, bleibt weitgehend unklar und konnte im Rahmen dieser Studie nicht untersucht werden. Stichprobentypisch zeigt sich allerdings, dass gewisse Angebote im Kunst- und Freizeitbereich auch für Menschen mit Mobilitätsbehinderungen zugänglich sind. Allerdings zeigt sich, dass die Zugänglichkeit und Benutzbarkeit der Angebote meist nur zu Teilen benachteiligungsfrei möglich sind. Sie beschränken sich zudem weitgehend auf Menschen mit Mobilitätsbehinderungen, während etwa Menschen mit bestimmten psychischen und kognitiven

<sup>87</sup> Sportpolitisches Konzept des Kantons Zürich, S. 15 ff.

<sup>88</sup> Vgl. <https://stadt.winterthur.ch/themen/leben-in-winterthur/freizeit-und-sport/raum-fuer-bewegung-und-sport> (letzter Zugriff: 10. Juni 2021).

<sup>89</sup> Handbuch Raum für Bewegung und Sport, Einleitung.

<sup>90</sup> Merkblatt 10, S. 1.

Behinderungen von Massnahmen zur Gleichstellung im überwiegenden Teil der Vorkehrungen nicht genügend berücksichtigt werden.

#### **4.7.2 UNO-BRK-rechtliche Vorgaben**

Das Gemeinwesen ist gemäss Artikel 30 UNO-BRK verpflichtet, mit allen geeigneten Massnahmen den Zugang zu Kultur, Freizeit und Sport sowie die aktive Teilnahme und Mitgestaltung zu gewährleisten und zu fördern.<sup>91</sup>

Auf einer ersten Ebene muss die passive Teilnahme am kulturellen Leben sichergestellt werden (Artikel 30 Absatz 1 Buchstaben a und b UNO-BRK). Hierzu müssen das Gemeinwesen und öffentliche Kulturanbieter die Massnahmen treffen, welche erforderlich sind, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu den Inhalten zu garantieren. Auch muss garantiert werden, dass die Art der Vermittlung von kulturellen Leistungen in zugänglichen Formaten erfolgt. Mittels gesetzlicher Grundlagen sind Menschen mit Behinderungen davor zu schützen, dass sie vom Genuss kultureller Dienstleistungen wie Film- und Theatervorstellungen ausgeschlossen und benachteiligt sind.<sup>92</sup> Dies heisst auch, dass Menschen mit Behinderungen ein gesetzlich verankertes Recht auf behinderungsbedingte Anpassungen zu gewähren ist.<sup>93</sup> Dazu gehört die Pflicht der Staaten zu verhindern, dass Urheberrechte den Zugang zu kulturellem Material ungerechtfertigt oder diskriminierend erschweren oder verunmöglichen (Artikel 30 Absatz 3 UNO-BRK).<sup>94</sup>

Neben dem Recht auf diskriminierungsfreien Zugang sind die Gemeinwesen dazu angehalten, mit allen Mitteln und auf systematische Weise Massnahmen zu ergreifen, um Hindernisse beim Zugang zu kulturellen Leistungen abzubauen.<sup>95</sup> Neben baulichen Massnahmen<sup>96</sup> müssen sie anstreben, dass Kultur- und Freizeitangebote den Anforderungen eines universellen Designs entsprechen und sämtliche Kultur-, Freizeit- und Sportangebote, die für die Allgemeinheit bestimmt sind, ebenfalls für alle Menschen mit Behinderungen vollständig zugänglich sind.<sup>97</sup> In der Wahl der Mittel, wie sie dies umsetzen, sind die zuständigen Behörden frei, soweit die Massnahmen in der Realität wirksam sind.<sup>98</sup> Der UNO-BRK-Ausschuss empfiehlt eine systematische Vorgehensweise mittels umfassenden Standards, Aktionsplänen und Strategien.<sup>99</sup>

Auf einer weiteren Ebene verlangt Artikel 30 Absatz 2 UNO-BRK, dass das Gemeinwesen die aktive Teilnahme an Kultur ermöglicht, so insbesondere das künstlerische Potenzial von Menschen mit Behinderungen fördert. Es müssen Programme und Projekte eingeführt werden, die Menschen mit Behinderungen darin unterstützen, sich als Kunstschaffende aus- und fortzubilden sowie weiterzuentwickeln.

Zentral ist ferner die Pflicht, die kulturelle Identität von Menschen mit Behinderungen anzuerkennen und aktiv zu unterstützen (Artikel 30 Absatz 4 UNO-BRK).<sup>100</sup> 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, welche für die Umsetzung der UNO-BRK als angemessen betrachtet werden können, sind Programme und Fördermittel, die für Kultur-, Freizeit- und Sportinstitutionen Anreize schaffen, damit sie in ihr Angebot verstärkt

<sup>91</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 2, Ziff. 27 ff.

<sup>92</sup> Vgl. Ausführungen in UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 2, Ziff. 28 f., 34, 44.

<sup>93</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 2, Ziff. 31 lit. b, 32.

<sup>94</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 2, Ziff. 45.

<sup>95</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 2, Ziff. 29, 33.

<sup>96</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 2, Ziff. 13, 34, 44.

<sup>97</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 2, Ziff. 30, 34, 44.

<sup>98</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 2, Ziff. 29 f.

<sup>99</sup> UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 2, Ziff. 29, 31 lit. a, 33.

<sup>100</sup> Vgl. UNO-BRK-Ausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 2, Ziff. 45.

auch Darbietungen aufnehmen, die gemeinsam von Menschen mit und ohne Behinderungen entwickelt und mit den entsprechenden Mitteln und Formen dargestellt werden.

Ausserdem verpflichtet die UNO-BRK zu Massnahmen, welche die Teilnahme an Sport-, Freizeit- und Erholungsaktivitäten auf der Basis der Gleichheit mit anderen fördern (Artikel 30 Absatz 5 UNO-BRK). Sodann hat das Gemeinwesen sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben, behinderungsspezifische 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 (Artikel 30 Absatz 5 Buchstabe b UNO-BRK).

Ferner muss das Gemeinwesen sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu Sport-, Erholungs- und Tourismusstätten und deren Angebote und Aktivitäten haben (Artikel 30 Absatz 5 Buchstaben c und e UNO-BRK).

Schliesslich ist dafür zu sorgen, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern an Spiel-, Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten teilnehmen können, einschliesslich im schulischen Bereich (Artikel 30 Absatz 5 Buchstabe d UNO-BRK).

#### **4.7.3 Handlungsbedarf und Empfehlungen**

##### **Empfehlung 15: Gesetzliche Verankerung der Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Kultur- und Freizeitbereich**

Während die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Rahmen von Sportangeboten teilweise bereits gefördert wird, besteht bei privaten Kultur- und anderweitigen Freizeitangeboten aus Sicht der UNO-BRK ein grosser Nachholbedarf. Wir empfehlen, im Rahmengesetz eine Klausel zu verankern, die die Stadt Winterthur verpflichtet, Projekte zum Abbau von Teilhabebehindernissen finanziell zu fördern. Ausserdem empfehlen wir, dass die Stadt Winterthur regelmässig thematische Schwerpunktprogramme entwickelt und umsetzt, die darauf abzielen, Initiativen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen aktiv anzustossen und -leiten. Dabei ist zu beachten, dass sämtliche Behinderungen berücksichtigt werden, insbesondere auch Menschen mit psychischen Behinderungen in den Fokus der Programme genommen werden.

##### **Empfehlung 16: Vorgaben im Rahmen von Leistungsvereinbarungen, Subventionen und Bewilligungen**

Die Pflicht der UNO-BRK, Anreizsysteme zu schaffen, die private Unternehmen und Organisationen dazu bewegen, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu fördern, ist im Kultur- und Freizeitbereich nicht umgesetzt. Wir empfehlen, im Rahmen von städtischen Leistungsvereinbarungen, Subventionen und Bewilligungen für kulturelle und andere Freizeitangebote die Leistungen und Bewilligungen an Auflagen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu knüpfen.

# 5. Modellvorschlag für ein Rahmengesetz für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

## I. Allgemeine Bestimmungen

### Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz hat zum Zweck, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu verwirklichen mit dem Ziel, ihnen ein selbstbestimmtes Leben in Gemeinschaft mit anderen zu ermöglichen.

### Art. 2 Begriffe

<sup>1</sup> Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche psychische, geistige- oder Sinnesbeeinträchtigungen haben oder denen eine solche Beeinträchtigung zugeschrieben wird, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.

<sup>2</sup> Eine Benachteiligung bedeutet eine rechtliche oder tatsächliche Ungleichbehandlung eines Menschen aufgrund einer Behinderung oder die Unterlassung einer solchen mit dem Ziel oder der Folge seiner Schlechterstellung.

## II. Grundsätze

### Art. 3 Benachteiligungsverbot

<sup>1</sup> Menschen dürfen aufgrund ihrer Behinderung weder direkt noch indirekt benachteiligt werden. Ebenfalls verboten sind Benachteiligungen wegen der Inanspruchnahme von Rechten dieses Gesetzes oder wegen der Weigerung, eine gegen dieses Gesetz verstossende Anweisung auszuführen. Gleiches gilt für die Benachteiligung einer Person, die eine andere Person hierbei unterstützt oder als Zeugin oder Zeuge aussagt. Ebenfalls verboten sind Benachteiligungen, die eine Person erfährt, weil sie zu einer Person mit Behinderung in einem besonderen Nahverhältnis.

<sup>2</sup> Die Gemeinde Winterthur, die Träger öffentlicher Aufgaben und die Anbieter öffentlich zugänglicher Leistungen treffen angemessene Massnahmen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern.

<sup>3</sup> Die Stellen nach Abs. 2 berücksichtigen die besonderen Ausprägungen der Benachteiligung, denen Menschen mit Behinderungen aufgrund von Merkmalen oder Zuschreibungen wie dem Geschlecht, der sexuellen Orientierung, dem Lebensalter, der fahrenden Lebensform, der sozialen Stellung, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder aufgrund einer Zuordnung biologischer, ethnisch-kultureller oder nationaler Abstammungsgruppen ausgesetzt sind.

### Art. 4 Fördermassnahmen

<sup>1</sup> Die Gemeinde Winterthur fördert die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen. Die Beseitigung und Verringerung jeder Form von Benachteiligung und die Förderung einer Kultur der Wertschätzung gegenüber Menschen mit Behinderungen sind durchgängiges Leitprinzip bei allen Massnahmen der Stellen nach Art. 3 Abs. 2. Die Massnahmen sind in enger Zusammenarbeit mit Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen zu entwickeln und umzusetzen.

<sup>2</sup> Die Einheiten der Gemeinde Winterthur beziehen bei Untersuchungen ihrer Aufbau- und Ablauforganisation sowie ihrer Geschäftsprozesse auch die Untersuchung struktureller Benachteiligungsgefährdungen mit ein und implementieren geeignete Massnahmen zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes.

<sup>3</sup> Die Erfüllung dieser Verpflichtungen ist besondere Aufgabe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Vorgesetzten- und Leitungsfunktion und soll bei der Beurteilung ihrer Leistung einbezogen werden.

<sup>4</sup> Der Erwerb von und die Weiterbildung in Kompetenzen im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sollen für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Fortbildungsangebote und Qualifizierungsmassnahmen sichergestellt werden. Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Vorgesetzten- und Leitungsfunktion ist die Teilnahme an Fortbildungen und Qualifizierungsmassnahmen verpflichtend.

<sup>5</sup> Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen sind so auszugestalten, dass diesen eine möglichst selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht wird.

### **Art. 5 Zugänglichkeit und Kommunikation**

<sup>1</sup> Die in Art. 3 Abs. 2 aufgeführten Stellen treffen angemessene Massnahmen, um ihre Leistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen und damit deren Benachteiligung zu verhindern.

<sup>2</sup> Sie kommunizieren mit Menschen mit Behinderungen in einer für diese verständliche Art und Weise.

<sup>3</sup> Auf Verlangen von Menschen mit Behinderungen stellen sie sicher, dass die im konkreten Fall erforderlichen Hilfestellungen, wie etwa Gebärdendolmetscherinnen und Gebärdendolmetscher, Unterlagen in einer verständlichen Sprache oder mündliche Erklärungen, verfügbar sind.

<sup>4</sup> Die von den Stellen gemäss Art. 3 Abs. 2 eingesetzten Informations- und Kommunikationstechnologien inklusive Internet müssen für Menschen mit einer Sprach-, Hör- und Sehbehinderung sowie mit motorischen Behinderungen zugänglich sein.

<sup>5</sup> Dieses Gesetz ist über das Internet in Leichter Sprache und in Gebärdensprache zur Verfügung zu stellen.

### **Art. 6 Rechtfertigung und Verhältnismässigkeit**

<sup>1</sup> Öffentliche und private Interessen, welche den in diesem Gesetz sowie in der Spezialgesetzgebung verankerten Rechte entgegenstehen, können deren Einschränkung soweit rechtfertigen, als sie die Interessen an der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen überwiegen.

<sup>2</sup> Bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit einer Entscheidung nach Abs. 1 sind insbesondere die folgenden öffentlichen Interessen zu berücksichtigen:

- a) der Umweltschutz;
- b) der Natur-, Heimat- und Denkmalschutz;
- c) die Verkehrs- und Betriebssicherheit.

## **III. Rechtsansprüche und Verfahren**

### **Art. 7 Rechtsansprüche**

<sup>1</sup> Wer von einer Benachteiligung durch eine in Art. 3 Abs. 2 aufgeführte Stelle betroffen ist oder eine Organisation nach Art. 10 kann der Verwaltungsbehörde oder dem Gericht beantragen:

- a) eine drohende Benachteiligung zu verbieten;
- b) eine bestehende Benachteiligung zu beseitigen;
- c) eine Benachteiligung festzustellen.

<sup>2</sup> Ist der Anspruch mit verhältnismässigen Massnahmen nicht umsetzbar, können Ersatzmassnahmen ergriffen werden.

#### **Art. 8 Beweislast**

In Verfahren nach kommunalem Recht wird eine Benachteiligung vermutet, wenn sie von einer Partei glaubhaft gemacht werden.

#### **Art. 9 Kosten**

<sup>1</sup> Für die Verfahren zur Durchsetzung der Rechtsansprüche nach diesem Gesetz oder nach den behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung werden keine Gebühren respektive Kosten erhoben.

<sup>2</sup> Einer Partei, die sich offensichtlich mutwillig verhält, können Gebühren respektive Kosten auferlegt werden.

#### **Art. 10 Klage- und Beschwerderecht von Behindertenorganisationen**

<sup>1</sup> Organisationen, die eine ideelle Zielsetzung verfolgen und sich seit mindestens fünf Jahren für die Anliegen von Menschen mit Behinderungen in der Gemeinde Winterthur oder im Kanton Zürich einsetzen, können die Rechtsansprüche nach diesem Gesetz und den behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung selbstständig geltend machen, sofern sich die geltend gemachte Benachteiligung auf eine grosse Zahl von Menschen mit Behinderungen auswirken könnte.

<sup>2</sup> Der Stadtrat bezeichnet die klage- und beschwerdeberechtigten Behindertenorganisationen.

#### **Art. 11 Rechtsweg**

<sup>1</sup> Der Rechtsweg richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Rechtspflege beziehungsweise nach den anwendbaren Verfahrensbestimmungen.

### **IV. Umsetzung**

#### **Art. 12 Massnahmenplan**

<sup>1</sup> Der Stadtrat legt periodisch unter Einbezug der Departemente die Schwerpunkte der Gemeinde zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in einem Massnahmenplan fest.

#### **Art. 13 Kommission**

<sup>1</sup> Der Stadtrat schafft eine Kommission für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, die sich ausschliesslich aus Menschen mit Behinderungen, ihren Angehörigen oder ihrer Vertreterinnen und Vertretern zusammensetzt.

<sup>2</sup> Die Kommission:

- a) erarbeitet auf Eigeninitiative oder Anfrage des Stadtrates Vorschläge und Empfehlungen zuhanden des Stadtrates und der Verwaltungseinheiten der Gemeinde Winterthur;
- b) analysiert die Situation der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Gemeinde Winterthur;
- c) leistet Öffentlichkeitsarbeit, initiiert und unterstützt Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.

#### **Art. 14 Fachstelle**

<sup>1</sup> Der Stadtrat schafft eine Fachstelle für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.

<sup>2</sup> Die Fachstelle:

- a) überwacht und koordiniert die Umsetzung dieses Gesetzes und der behindertenrechtlichen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung;

- b) berät die in Art. 3 Abs. 2 aufgeführten Stellen bei der Umsetzung;
- c) sorgt für den Einbezug der Departemente und von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen bei der Weiterentwicklung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Stadt Winterthur;
- c) pflegt den Austausch mit anderen Gemeinden im Kanton Zürich sowie Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen in Zusammenhang mit den Rechten von Menschen mit Behinderungen;
- d) erarbeitet die Schwerpunkte des Massnahmenplans zuhanden des Stadtrats;
- e) fördert das Bewusstsein in der Bevölkerung über die Rechte von Menschen mit Behinderungen;
- f) ist Kontaktstelle für Anliegen von Menschen mit Behinderungen;
- g) erstattet dem Stadtrat periodisch über ihre Tätigkeit Bericht;
- h) untersucht regelmässig, wie sich die Massnahmen dieses Gesetzes auf die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen auswirken.

#### **Art. 15 Empfehlungen**

<sup>1</sup> Die Fachstelle und Kommission können gegenüber den in Art. 3 Abs. 2 aufgeführten Stellen Empfehlungen abgeben.

<sup>2</sup> Der Adressat einer Empfehlung erklärt gegenüber der Fachstelle und der Kommission, ob und inwiefern er der Empfehlung folgen wird.

#### **Art. 16 Orientierung der Fachstelle und der Kommission**

<sup>1</sup> Die Einheiten der Gemeinde sowie die Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, orientieren die Fachstelle und die Kommission frühzeitig über Projekte der Rechtsetzung und weitere Verwaltungshandlungen von erheblicher Bedeutung für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

#### **Art. 17 Ausführungsbestimmungen**

<sup>1</sup> Der Stadtrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg.

## II. Änderung anderer Erlasse

Die nachstehenden Erlasse werden wie folgt geändert:

# Quellenverzeichnis

## LITERATUR

- BANTEKAS, ILIAS/ STEIN, MICHAEL ASHLEY/ GISLER, FIONA, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary. Oxford Verlag (2018).
- NAGUIB, TAREK/ JOHNER-KOBI, SILVIE/ GISLER, FIONA, Handlungsbedarf aufgrund der UNO-Behindertenrechtskonvention im Kanton Zürich. Studie im Auftrag der Behindertenkonferenz Kanton Zürich. Winterthur (2014).
- NAGUIB, TAREK, Bedeutung des BG 137 I 305 für den institutionellen Diskriminierungsschutz auf kantonaler Ebene. *Allgemeine Juristische Praxis AJP*, S. 915-932 (2012).
- PÄRLI, KURT/ NAGUIB TAREK, Schutz vor Benachteiligung aufgrund chronischer Krankheit. Unter Berücksichtigung des internationalen Rechts, des Unionsrechts, des AGG und des SGB IX sowie mit rechtsvergleichendem Seitenblick. Analyse und Empfehlungen. Studie im Auftrag der Deutschen Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Winterthur (2014).
- SCHEFER, MARKUS/ HESS-KLEIN, CAROLINE, Behindertengerechtes Bauen, in: Griffel/ Liniger/ Rausch/ Thurnherr (Hrsg.): *Fachhandbuch Öffentliches Baurecht. Expertenwissen für die Praxis*, S. 258-278 (2016).
- SCHEFER, MARKUS/ HESS-KLEIN, CAROLINE, Behindertengleichstellungsrecht. Bern: Stämpfli Verlag (2014).
- WYTTENBACH, JUDITH, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten. Gleichzeitig ein Beitrag zur grundrechtlichen Ordnung im Föderalismus: Schulthess Verlag (2017).

## ALLGEMEINE KOMMENTARE DES UNO-BRK-AUSSCHUSSES

- Equal recognition before the law, Allgemeiner Kommentar Nr. 1 vom 19. Mai 2014, CRPD/C/GC/1.
- Accessibility, Allgemeiner Kommentar Nr. 2 vom 22. Mai 2014, CRPD/C/GC/2.
- Women and girls with disabilities, Allgemeiner Kommentar Nr. 3 vom 25. November 2016, CRPD/C/GC/3.
- Right to inclusive education, Allgemeiner Kommentar Nr. 4 vom 25. November 2016, CRPD/C/GC/4.
- Living independently and being included in the community, Allgemeiner Kommentar Nr. 5 vom 27. Oktober 2017, CRPD/C/GC/5.
- Equality and non-discrimination, Allgemeiner Kommentar Nr. 6 vom 26. April 2018, CRPD/C/GC/6.
- Participation with persons with disabilities in the implementation and monitoring of the Convention, Allgemeiner Kommentar Nr. 7 vom 21. September 2018, CRPD/C/GC/7.

## VERWALTUNGSSTELLEN

- Abteilung Schulentwicklung
- Amt für Städtebau
- Baupolizeiamt
- Bereich Kultur
- Fachstelle Diversity Management

Fachstelle Kinderbetreuung im Vorschulalter  
Öffentlicher Verkehr  
Öffentliches Bibliothekswesen  
Personalamt Departement Kulturelles und Dienste  
Rechtsdienst Personalamt  
Rechtsdienste der Volksschule  
Schulergänzende Betreuung  
Soziale Dienste  
Sportamt  
Stadtentwicklung  
Stadtpolizei  
Umwelt- und Gesundheitsschutz

### **AUSKUNFTSPERSONEN ORGANISATIONEN VON UND FÜR MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN**

BUGATTI, DARIO, Pension Bugatti  
FREI, JEANNETTE, Procap Zürich  
LINDAUER, RUTH, Pro Infirmis Kanton Zürich  
MCGOWAN, BRIAN, Sensability  
REICHENBACH, ANJA, Behindertenkonferenz Kanton Zürich