

4135

KR-Nr. 279/2001

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum Postulat KR-Nr. 279/2001 betreffend Politik mit  
Behinderten**

(vom 26. November 2003)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 18. März 2002 folgendes von Kantonsrat Ueli Annen, Illnau-Effretikon, Kantonsrätin Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, und Kantonsrat Hans Fahrni, Winterthur, am 10. September 2001 eingereichte Postulat zur Berichtserstattung und Antragsstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Politik zu formulieren, welche die Benachteiligung von Menschen mit Behinderung in unserer Gesellschaft planmässig abbaut und ihre gleichberechtigte Teilhabe und möglichst weitgehende Selbstbestimmung ermöglicht.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

## **1. Einleitung**

Es gibt keine offizielle Statistik über die Anzahl der Menschen mit einer Behinderung. Man nimmt an, dass rund 10% der Gesamtbevölkerung behindert sind. Für den Kanton Zürich würde dies rund 120 000 Menschen mit einer Behinderung ergeben. Eine andere Zahl stellt die Anzahl der Bezügerinnen und Bezüger einer Rente der Invalidenversicherung (IV) dar. 2002 wurden im Kanton Zürich 33 534 Bezügerinnen und Bezüger einer ordentlichen oder einer ausserordentlichen IV-Rente gezählt. Es ist aber zu beachten, dass damit nicht Menschen mit einer Behinderung allgemein gezählt werden, sondern nur Personen, die gemäss IV als invalid gelten. Die durch die IV definierte Invalidität wird aber «nur» über die Erwerbsunfähigkeit definiert und greift daher für einen umfassenden Ansatz zu kurz. Auch ist

daran zu erinnern, dass ebenso alte oder kranke Menschen, Kinder oder weitere Personengruppen infolge einer besonderen Situation vorübergehend keinen ungehinderten Zugang zu einer Dienstleistung haben können.

Letztlich geht es bei einer zeitgemässen Behindertenpolitik darum, den betroffenen Menschen eine möglichst weit gehende Integration in alle Bereiche des normalen gesellschaftlichen Lebens zu ermöglichen. Dabei können die Behinderung und die Integration von Menschen mit einer Behinderung von zwei Seiten angegangen werden:

Man kann zum ersten auf die persönliche Situation von Menschen mit einer Behinderung abstellen in der Absicht, ihnen vergleichbare oder gleichwertige Lebensbedingungen zu verschaffen wie nicht behinderten Personen. Gemäss diesem Ansatz zielt eine staatliche Massnahme direkt auf die Person mit einer Behinderung, und der Gesetzgeber versucht, deren persönliche Situation zu verbessern oder zu verändern, beispielsweise durch Auszahlung von Renten zur Abdeckung des behinderungsbedingten Ausfalls von Erwerbseinkommen (Sozialversicherung), durch Sonderschulen, durch Förderung der beruflichen Wiedereingliederung usw.

Diesem ersten Ansatz kann ein zweiter gegenübergestellt werden, der den äusseren Rahmen umschreibt, den Hindernisse und allgemein das Umfeld für die Menschen mit einer Behinderung darstellen. Gemäss dem zweiten Ansatz zielen staatliche Massnahmen auf die Gesellschaft insgesamt und die von ihr geschaffenen Rahmenbedingungen. Die Massnahmen steuern darauf hin, die Rahmenbedingungen zu beeinflussen, die Bedürfnisse aller Mitglieder der Gesellschaft zu berücksichtigen und zu verhindern, dass jene Personen, die nicht in jeder Hinsicht den «allgemeinen Normen» entsprechen, marginalisiert und ausgeschlossen werden. Von den Massnahmen, die gestützt auf diesen Ansatz ergriffen werden, profitieren im Übrigen nicht nur Personen mit dauerhaften Behinderungen, sondern auch jene, die alters-, unfall- oder krankheitsbedingt vorübergehend einen Teil ihrer Fähigkeiten verlieren.

Der folgende Bericht zeigt die rechtlichen Rahmenbedingungen der Behindertenpolitik, behandelt ausgewählte Lebensbereiche, die Menschen mit einer Behinderung erfahrungsgemäss vor besondere Probleme stellen, und zeigt die Stossrichtung künftigen Handelns auf. Dabei orientiert er sich an den erwähnten zwei Sichtweisen, denn wie jeder Mensch lebt auch der Mensch mit einer Behinderung einerseits als Individuum und andererseits als Teil der Gesellschaft. Diesen Fokus gilt es immer im Auge zu haben, wenn über Behinderung gesprochen wird. Während die Invalidenversicherung die Behinderung immer noch als Erwerbsbehinderung und fehlende ökonomische Selbst-

ständigkeit versteht, geht die Sichtweise heute weiter hin zur individuellen Lebensgestaltung. Dem versuchen auch die neueren Umschreibungen der Behinderung durch die Weltgesundheitsorganisation gerecht zu werden, die sich nicht nur an Defiziten von Personen orientieren, sondern auch das soziale Umfeld einschliessen.

Im Zentrum der rechtlichen Rahmenbedingungen stehen Art. 8 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und das am 1. Januar 2004 in Kraft tretende Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BehiG; SR 151.3), die auf Bundesebene die verbindliche Grundlage für die Behindertenpolitik schaffen. Allgemein ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass sich auch die Behindertenpolitik an den finanziellen Möglichkeiten des Staates zu orientieren hat. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte», welche den Rahmen des Behindertengleichstellungsgesetzes erweitern wollte, von den Stimmberechtigten in der Abstimmung vom 18. Mai 2003 mit 62,3% Nein-Stimmen abgelehnt wurde. Im Kanton Zürich war der Nein-Stimmenanteil mit 62,2% praktisch gleich.

## **2. Allgemeine Rechtsgrundlagen**

Die Bundesverfassung schreibt in Art. 8 Abs. 2 vor: «Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.» Diese Verfassungsbestimmung konkretisierte der Bund mit dem am 1. Januar 2004 in Kraft tretenden Behindertengleichstellungsgesetz weiter. Mit dem Gesetz sollen Benachteiligungen verhindert, verringert oder beseitigt werden, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind (Art. 1 Abs. 1 BehiG). Das Gesetz soll Rahmenbedingungen setzen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbstständige soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Art. 1 Abs. 2 BehiG). Eine Benachteiligung liegt vor, wenn Menschen mit einer Behinderung rechtlich oder tatsächlich anders als nicht Behinderte behandelt und dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt werden als diese, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung und nicht Behinderter notwendig ist (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Das Gesetz geht insbesondere auf die Bereiche Bauten und Anlagen, den öffentlichen Verkehr, das Wohnen, die Aus- und Weiterbildung, die grundsätzlich

von jedermann beanspruchbaren Dienstleistungen Privater, konzessionierter Unternehmen und des Gemeinwesens und – für den Kanton weniger von Belang – die Arbeitsverhältnisse nach Bundespersonalgesetz ein. Bund und Kantone werden verpflichtet, jene Massnahmen zu ergreifen, die nötig sind, um Benachteiligungen aufzuheben oder, wo dies nicht ohne weiteres möglich ist, auszugleichen. Die Massnahmen sollen ausserdem präventiv wirken und verhindern, dass Benachteiligungen überhaupt entstehen. Dieser Punkt wird unter anderem in der Weise gewichtet, als beispielsweise bei Bauten die Bestimmungen nur für zu erteilende Bewilligungen nach Inkrafttreten des Gesetzes gelten und nicht rückwirkend. In den besonderen Bestimmungen für die Kantone sind im Gesetz die Erfordernisse an den Schulbereich aufgeführt. Der Umsetzung des Gesetzes dienen zwei Verordnungen: In der Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV) werden ausschliesslich Fragen der Anpassung des öffentlichen Verkehrs an die Bedürfnisse der Menschen mit einer Behinderung behandelt. Alle übrigen Fragen sind Gegenstand der Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV).

Das neue Gesetz legt die Minimalstandards für Sachbereiche fest, die bereits einer staatlichen Regelung von Bund oder Kantonen unterworfen sind. Es erfasst weder neue Bereiche noch bestimmt es neue Verfahren. So bringt die Definition der Benachteiligungen, auch wenn sie den bestehenden Regelungen eine offenere Perspektive verleiht, weil ihre Anwendung inskünftig auch den Bedürfnissen der Menschen mit einer Behinderung Rechnung tragen muss, keine neuen Verfahren, sondern perfektioniert die bereits bestehenden. Der Gesetzesvollzug erfordert somit keine besonderen Verwaltungsinstanzen oder -verfahren; sie würden bloss Doppelspurigkeiten zu den bereits bestehenden verursachen. Die Interessen der Menschen mit einer Behinderung werden im Rahmen der ordentlichen Verfahren berücksichtigt, namentlich bei den Baubewilligungs- und Plangenehmigungsverfahren sowie der Konzessionserteilung. Der Grundsatz der Koordination der Verfahren wird insofern gewahrt, als die mit der Grundsatzfrage befasste Behörde auch die Angemessenheit und die Konformität der Anlagen hinsichtlich der Bedürfnisse der Menschen mit einer Behinderung prüfen kann (Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 11. Dezember 2000, BBl 2001 S. 1808).

Die Interessen von Menschen mit Behinderungen werden in Gesetzen berücksichtigt, welche die verschiedensten Lebensbereiche betreffen. Die wichtigsten werden im Folgenden im Zusammenhang mit dem jeweiligen Lebensbereich erwähnt.

### 3. Arbeit, Beschäftigung, Personal

Neben der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage machen es gestiegene Anforderungen in der Arbeitswelt Menschen mit einer Behinderung tendenziell schwieriger, auf dem freien Arbeitsmarkt eine Stelle zu finden. Namentlich sind Stellen, die eine einfache körperliche Betätigung verlangen, seltener geworden; sie wurden zunehmend wegrationalisiert. Heute setzen sich verschiedenste private und öffentliche Institutionen für die Anliegen von Menschen mit einer Behinderung ein. So pflegt zum Beispiel die IV-Stelle der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich im Hinblick auf die Beschäftigung von Menschen mit einer Behinderung Direktkontakte zu rund 200 Unternehmungen. Diese Firmen werden regelmässig von Berufsberatern der IV-Stelle besucht, und es ist gelungen, mehrere hundert Arbeitsplatzdokumentationen für Menschen mit einer Behinderung anzulegen. Aber auch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren, die mit der IV-Stelle zusammenarbeiten, unterstützen behinderte Stellensuchende. Zu erwähnen ist hier ferner das Instrument der Einarbeitungszuschüsse gemäss Arbeitslosenversicherungsgesetz (Art. 65 ff. AVIG; SR 837.0), das eine Teilsubventionierung der Lohnkosten in einer zufolge Behinderung verlängerten Einarbeitungszeit ermöglicht. Am wirkungsvollsten erweisen sich Anstrengungen zur Erhaltung und Anpassung des bestehenden Arbeitsplatzes kurz nach Eintritt einer Behinderung, sodass die bisherige Stelle nicht verloren geht und eine Invalidisierung teilweise oder ganz vermieden werden kann. Die in diese Richtung zielenden Anstrengungen der IV-Stelle zeitigen gute Ergebnisse. Per 1. Januar 2003 wurde sodann zwischen dem Bereich Arbeitsmarkt des Amtes für Wirtschaft und Arbeit und der IV-Stelle die Fachgruppe Netzwerk IV gegründet mit dem Ziel, die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) zwischen den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und der IV zu optimieren. Den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren stehen zur Abklärung und Verbesserung der Wiedereingliederungschancen von schwer vermittelbaren Stellensuchenden spezialisierte Programme zur vorübergehenden Beschäftigung zur Verfügung. Im Weiteren bietet der Rahmenkredit des Kantonsrates (2000–2003) für Weiterbildungsmassnahmen und Beschäftigungsprogramme für Ausgesteuerte, dessen Verlängerung der Regierungsrat dem Kantonsrat mit Vorlage 4129 beantragt, auch die Möglichkeit, Sondermassnahmen und Pilotversuche zur Integration von schlecht qualifizierten Personen und/oder Menschen mit einer Behinderung in den Arbeitsmarkt zu finanzieren. In diesem Rahmen läuft ein Projekt «Neue Arbeitsplätze», das Unternehmen dafür gewinnen will, wegrationalisierte Arbeitsplätze mit verminderter Produktivität mit eingeschränkt leistungsfähigen und deshalb schwer vermittelbaren Personen wieder zu besetzen. Die

Arbeiten an diesem Projekt sind im Gange. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass Art. 17 BehiG den Bundesrat ermächtigt, zeitlich befristete Pilotversuche durchzuführen oder zu unterstützen, um Anreizsysteme für die Beschäftigung von Menschen mit einer Behinderung zu erproben. Zu diesem Zwecke kann er Investitionsbeiträge für die Schaffung oder Einrichtung behindertengerechter Arbeitsplätze vorsehen. Ferner kann der Bund unter anderem im Bereich berufliche Tätigkeit Programme, die der besseren Integration von Menschen mit einer Behinderung in die Gesellschaft dienen, durchführen oder sich an solchen Programmen gesamtschweizerischer oder sprachregionaler Organisationen beteiligen, insbesondere mit Finanzhilfen (Art. 11 BehiG).

Art und Ausmass der Behinderung lassen eine berufliche Tätigkeit im Rahmen einer auch nicht Behinderten offen stehenden Arbeitsstelle indessen nicht immer zu. Eine wichtige Rolle kommt daher auch geschützten Arbeitsplätzen in Eingliederungseinrichtungen zu. Private Unternehmen und öffentliche Institutionen, die solchen Einrichtungen Aufträge erteilen, tragen ebenfalls zur Integration von Menschen mit einer Behinderung bei. Mit Bau-, Investitions- und Betriebsbeiträgen unterstützt das Kantonale Sozialamt ergänzend zur Invalidenversicherung Einrichtungen, die geschützte Arbeitsplätze anbieten.

Schliesslich gehört es zu den personalpolitischen Grundätzen des Regierungsrates, die Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit einer Behinderung zu fördern (§ 5 Abs. 1 lit. i Personalgesetz; PG; LS 177.10). Er legt nach § 9 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO; LS 177.111) einen Sozialstellenplan fest, um die Weiterbeschäftigung oder Wiedereingliederung von Angestellten zu erleichtern und die Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit einer Behinderung zu fördern. Für den Sozialstellenplan wurden mit Wirkung ab 1. Januar 1996 25 Stellen zu Lasten des Stellenpools bewilligt. Das Personalamt berät im Einvernehmen mit den beteiligten Direktionen die Ämter und das Personal in personellen Angelegenheiten sowie in Versetzungs- und Wiedereingliederungsfällen, plant und koordiniert die Personalbetreuung (§ 150 VVO). Derzeit werden in den verschiedensten Bereichen der kantonalen Verwaltung Menschen mit einer Behinderung beschäftigt.

#### **4. Verkehr, öffentlicher Raum**

Die Integration von Menschen mit einer Behinderung in die Gesellschaft gehört zu den ausdrücklichen Zielen im öffentlichen Verkehr des Kantons Zürich. § 13 a der Angebotsverordnung (LS 740.3) sieht vor, dass das Angebot des ZVV langfristig nach Möglichkeit auch mobilitätsbehinderten Personen zur selbstständigen Benützung zur Ver-

fügung steht. Gestützt auf diese Bestimmung und die dort vorgesehene Übergangslösung wurde im Juni 2000 ProMobil, Zürcher Stiftung für Behindertentransporte, gegründet. Die Stiftung hat im September 2000 ihre operative Tätigkeit aufgenommen. Sie stellt behinderten und betagten Personen ein Ersatzangebot für den öffentlichen Verkehr bereit. Neben dem Projekt ProMobil sind auf allen Ebenen Bestrebungen im Gang, mit denen der öffentliche Verkehr auch Menschen mit einer Behinderung zugänglich gemacht werden soll. So hat der Zürcher Verkehrsverbund vor einigen Jahren eine Fachkommission für Behinderten- und Betagtenfragen ins Leben gerufen, in der Vertreterinnen und Vertreter von verschiedenen Behinderten- und Betagtenorganisationen und Verkehrsunternehmen (VBZ, SBB) Einsitz nehmen. In diesem Gremium werden spezifische Sachfragen erörtert sowie realistische Lösungen erarbeitet und der rechtzeitige Einbezug der Bedürfnisse von Menschen mit einer Behinderung gewährleistet. Die Fachkommission hat eine wichtige begleitende Funktion bei der Verwirklichung von ProMobil übernommen und sich unter anderem dafür eingesetzt, dass seit Anfang 2000 bei Neubeschaffungen von Bussen rollstuhlgängige Einstiege oder Handrampen zur Grundausstattung gehören. Rollstuhlfahrer und Rollstuhlfahrerinnen können sich täglich bei den meisten Verkehrsunternehmen erkundigen, welche Busse mit Rampen zu welchen Zeiten auf welchen Linien verkehren. Ganz allgemein sind für die Neubeschaffung von Bussen und Trams wichtige Weichen gestellt worden. In Anwendung von § 28 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG; LS 740.1), wonach der Kantonsrat alle zwei Jahre die Grundsätze über die Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr beschliesst, hat Letzterer mit Beschluss vom 14. Mai 2001 für die Periode 2002–2006 festgehalten, dass der Zugang für mobilitätsbehinderte Personen schrittweise verbessert wird. Dieser Auftrag wurde mit Beschluss vom 3. März 2003 für die Periode 2005–2008 bestätigt und modifiziert (Vorlage 3997a). Gestützt darauf hat der Zürcher Verkehrsverbund zusammen mit den Verkehrsunternehmen und Behindertenorganisationen das Konzept MobilPlus entwickelt und Ende 2002 der Öffentlichkeit vorgestellt. MobilPlus orientiert sich an den Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes. Bis 2014 soll ein Grobnetz verwirklicht werden und alle Dienstleistungen sollten behindertengerecht sein. Zurzeit laufen die Planungsarbeiten für die Umsetzungskonzepte. Diese sollen Mitte 2004 vorliegen. Im Bereich der Fahrgastinformation wurde zusammen mit den Verkehrsunternehmen bereits ein Projekt gestartet, das die Qualität für alle Fahrgäste verbessern soll (vgl. KR-Nr. 281/2001).

Mit Bezug auf den Privatverkehr bietet das Strassenverkehrsamt des Kantons Zürich Menschen mit einer Behinderung ein umfassendes Beratungspaket an mit dem Ziel, eine möglichst hohe Mobilität im Strassenverkehr zu erhalten. Zu diesem Zweck hat das Strassenverkehrsamt einen modernen Funktionsprüfstand angeschafft, sodass auf die individuellen Behinderungen der betroffenen Mitmenschen eingegangen werden kann. Ziel der Beratung und der Funktionsprüfung ist es, die vorhandenen Funktionen der Menschen mit einer Behinderung optimal zu nützen und deren Fahrzeuge so umzubauen bzw. umbauen zu lassen, dass diese Personen (wieder) am Strassenverkehr teilnehmen können. Dazu gehören neben Beratungen betreffend den behindertengerechten Umbau von Motorfahrzeugen auch Kontrollfahrten und Kontrollprüfungen. Diese Tätigkeiten erbringt das Strassenverkehrsamt grundsätzlich unentgeltlich. Kostenpflichtig sind hingegen die notwendigen Theorie- und praktischen Führerprüfungen. Die vorgenannten Dienstleistungen bietet das Strassenverkehrsamt im Übrigen auch für Menschen mit Behinderungen mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons Zürich an.

Was den öffentlichen Raum betrifft, wurden an verschiedenen Orten bereits Massnahmen ergriffen, um Hindernisse für Menschen mit einer Behinderung zu beseitigen. Zu erwähnen sind hier beispielsweise die Kennzeichnung von Anfang und Ende von Treppen mit weisser Farbe, das Anbringen von Sicherheitslinien und Markierungen auf Perrons, Bus- und Tramhaltestellen, die Einrichtung von öffentlichen Behinderten-WCs, das Absenken von Trottoirs und Mittelinseln (vgl. § 14 Strassengesetz [LS 722.1] bzw. § 22 a Verkehrssicherheitsverordnung [LS 722.15]) und die vermehrte Schaffung von Rollstuhlparkplätzen (vgl. hierzu Art. 65 Abs. 5 der Signalisationsverordnung; SSV; SR 741.21). Weitere Bestrebungen in dieser Richtung sind im Gange. In diesem Zusammenhang ist auch auf das vom Kanton Zürich im Rahmen des *wif!*-Projektes 1/2800 geschaffene und finanziell unterstützte Teilprojekt «Behindertengerechte Gemeinden» hinzuweisen, in dem Bülach Modellgemeinde ist. Das nach Abschluss dieses Teilprojektes im November 2002 herausgegebene Handbuch dokumentiert das Modellprojekt und zeigt einen möglichen Weg auf, wie Hindernisse erfolgreich beseitigt werden können.

## 5. Bauten

Gemäss der zürcherischen Planungs- und Baugesetzgebung sind bei Bauten und Anlagen, die dem Publikum zugänglich sind, bei denen nach ihrer Zweckbestimmung sonst ein Bedarf besteht oder die das Gemeinwesen durch Beiträge unterstützt, hinsichtlich Gestaltung und Ausrüstung die Bedürfnisse von Menschen mit einer Behinderung und von Betagten zu berücksichtigen. Näher ausgeführt wird dies in der Besonderen Bauverordnung I vom 6. Mai 1981 (LS 700.21). Insbesondere wird dort unterschieden zwischen Bauten und Anlagen, bei denen hinsichtlich Gestaltung und Ausrüstung die Bedürfnisse von Menschen mit einer Behinderung und von Betagten im erforderlichen bzw. in angemessenem Umfang zu berücksichtigen sind. Zur ersten Gruppe gehören öffentliche Bauten und Anlagen im Sinne der Richtplanung, private Bauten und Anlagen mit Publikumsverkehr (wie z. B. Hotels, Restaurants, Theater, Kinos, Spitäler, Verkaufsläden, Sportanlagen, Verkehrsbauten und öffentliche Parkieranlagen) sowie Bauten und Anlagen, die durch Gemeinde-, Staats- oder Bundesbeiträge unterstützt oder vom Gemeinwesen erstellt werden. Zur zweiten Gruppe zählen Überbauungen mit mehr als 20 Wohnungen und Geschäftshäuser mit mehr als 1000 m<sup>2</sup> anrechenbarer Geschossfläche. Ferner werden im Anhang zu dieser Verordnung die Norm SN 521 500 behindertengerechtes Bauen, Ausgabe 1988, und die Empfehlung «Wohnungsbau hindernisfrei – anpassbar» der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen, Ausgabe 1992, als Richtlinien und Normalien für beachtlich erklärt. Mit Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes am 1. Januar 2004 werden die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen weiter gehend berücksichtigt werden, indem dieses Gesetz auch für Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten, für welche nach dessen Inkrafttreten eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird, Geltung beanspruchen wird.

Im Übrigen besteht seit 1982 im kantonalen Hochbauamt eine Beratungsstelle für behindertengerechtes Bauen. Diese berät bei der Projektierung von Bauten, die durch den Kanton erstellt oder mit finanziert werden. Ferner berät sie auch kommunale Behörden und betroffene Personen im Einzelfall.

## 6. Wohnen und Betreuung

Wie bereits erwähnt bezweckt die Behindertenpolitik, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit einer Behinderung ausgesetzt sind. Menschen mit Behinderung sollen im Rahmen des Möglichen ein selbstständiges und eigenbestimmtes Leben führen können. Dies gilt insbesondere auch für das Wohnen, das einen zentralen Lebensbereich darstellt und das persönliche Wohlbefinden sowie die gesellschaftlichen Integrationschancen stark beeinflusst. Der Kanton Zürich fördert im Rahmen des Gesetzes über die Förderung des Wohnungsbaus und des Wohneigentums (LS 841) und der zugehörigen Wohnbauförderungsverordnung (LS 841.1) den Bau von Wohnungen für Menschen mit einer Behinderung, wobei unter Wohnungen sowohl Miet- und Eigentumswohnungen als auch Eigenheime zu verstehen sind. Bei grösseren Überbauungen und Mehrfamilienhäusern kann die Subventionsbehörde einen Mindestanteil an Wohnungen für Menschen mit einer Behinderung verlangen. Die Wohnbauförderung erfolgt durch finanzielle Anreize, indem zinslose oder zinsgünstige Darlehen, Beiträge oder Bürgschaften gewährt werden.

Ein Teil der Menschen mit einer Behinderung ist beim Wohnen allerdings auf fremde Hilfe angewiesen. Verschiedene, teilweise durch den Kanton unterstützte Trägerschaften fördern angepasste Wohnformen, die Menschen mit einer Behinderung dazu verhelfen, soweit möglich selbstständig und selbstbestimmt zu wohnen. Im Angebot stehen z. B. das betreute Wohnen, das begleitete Wohnen und Wohngemeinschaften. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die Spitex-Dienste, die unter anderem auch Menschen mit einer Behinderung unterstützen und betreuen. Zur Konkretisierung des Rechts auf ein selbstständiges Leben schlägt der Bundesrat im Übrigen im Rahmen der 4. Revision des Invalidenversicherungsgesetzes vor, die Autonomie von hilfsbedürftigen Menschen mit einer Behinderung zu verbessern, indem die zu einer selbstständigen Lebensführung erforderlichen Geldmittel zur Verfügung gestellt werden.

Sodann gewährt der Kanton gestützt auf das Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide (Heimbeitragsgesetz; LS 855.1) ergänzend zur Invalidenversicherung Subventionen an Investitionen für Heime, Tagesheime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Menschen mit Behinderung und leistet Kostenanteile an den Betrieb dieser Heime und Stätten. In den Heimen hat in den Neunzigerjahren eine Strukturanpassung insbesondere in Bezug auf den Komfort stattgefunden. Vor allem wurden die früher vorherrschenden Mehrbettzimmer nahezu vollständig ausgemerzt. Ferner wurden unter

der Federführung des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) 18 Qualitätsstandards und die Grundanforderungen an ein Qualitätssicherungssystem für stationäre Einrichtungen formuliert. Die Behinderteneinrichtungen mussten bis Ende 2001 ein Qualitätsmanagement-System einführen und sich zertifizieren lassen. Das Zertifizierungsverfahren bezweckt unter anderem die Überprüfung der Erfüllung der vom BSV aufgestellten qualitativen Bedingungen (z. B. Anforderungsprofil und Stellenbeschrieb für jede Funktion, Konzept für die Fort- und Weiterbildung sowie Praxisberatung des Personals, Regelung der wesentlichen Rechte und Pflichten der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner in einem Vertrag, Vorliegen einer klaren, verständlichen Hausordnung, Respektierung der Autonomie der Klientinnen und Klienten, individuelle Förderplanung für jede Heimbewohnerin und jeden Heimbewohner, Dokumentation der Gesundheitsvorsorge und -versorgung, Regelung der medizinischen Betreuung, Festlegung der Kriterien für das Ernährungsangebot unter angemessener Berücksichtigung individueller Bedürfnisse, Vorhandensein eines abwechslungsreichen Arbeits- und Beschäftigungsangebots, das den individuellen Fähigkeiten der Klientinnen und Klienten entspricht). Bei der Durchführung der Qualitätssicherung von IV-Betrieben verlangt das BSV, dass die Anwendung der von ihm festgelegten Indikatoren mit einem externen Audit bestätigt wird, wobei in die Beurteilung der Dienstleistungen insbesondere auch die Heimbewohnerinnen und Heimbewohner einbezogen sind. Neben der Berücksichtigung in der kantonalen Bedarfsplanung ist seit dem Jahr 2002 die Zertifizierung durch ein externes Audit notwendig für die Gewährung von Betriebsbeiträgen durch das BSV.

Im Kanton Zürich wurde sodann mit einer Arbeitsgruppe von Leitern stationärer Einrichtungen ein Qualitätshandbuch erarbeitet, das vom Schweizerischen Verband für Werkstätten für Behinderte (SVWB) übernommen wurde. Ebenso wurden im Rahmen des *wif!*-Projektes 1/2800 für den ambulanten Bereich Qualitätsstandards erarbeitet.

Im Übrigen gibt es verschiedene Kommissionen, die sich für die Belange von Menschen mit einer Behinderung einsetzen, beispielsweise die Fachkommission für Invalideneinrichtungen, die vom Regierungsrat eingesetzt wird und unter der Leitung eines Vertreters des Kantonalen Sozialamtes steht. Ferner ist auf das vorstehend erwähnte *wif!*-Projekt 1/2800 hinzuweisen, mit dem geklärt wird, welche Rolle der Kanton zwischen den privaten Trägern und der Invalidenversicherung spielt und welche leistungsorientierten Steuerungselemente entwickelt werden sollen. Für das Gesundheitswesen sind weiter die Ombudsstellen bzw. Sozialdienste der Spitäler zu erwähnen.

## 7. Ökonomische Sicherheit, Steuern, Gebühren

Menschen, die infolge einer Behinderung voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernd erwerbsunfähig sind, haben unter den im Invalidenversicherungsgesetz vom 19. Juni 1959 (IVG; SR 831.20) festgehaltenen Voraussetzungen Anspruch auf eine Invalidenrente, die sich nach dem Grad der Invalidität richtet, sowie gegebenenfalls auf eine Hilflosenentschädigung. Die Leistungen des Invalidenversicherungsgesetzes sollen unter anderem die verbleibenden ökonomischen Folgen der Invalidität im Rahmen einer angemessenen Deckung des Existenzbedarfs ausgleichen. Ferner richtet der Kanton nach Massgabe der Vorschriften des Bundes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (vgl. insbesondere SR 831.30, 831.301 und 831.301.1) und auf Grund des kantonalen Gesetzes über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 7. Februar 1971 (ZLG; LS 831.3) Zusatzleistungen aus. Diese bestehen aus Ergänzungsleistungen und Beihilfen, wobei die Ergänzungsleistungen den Beihilfen vorgehen. Zusätzlich bieten auf kommunaler Ebene rund 50 Gemeinden mit etwa drei Vierteln der Zusatzleistungsberechtigten freiwillig Gemeindezuschüsse an.

Im Jahr 2002 hat der Kanton Zürich 257 Mio. Franken an die Invalidenversicherung und 69 Mio. Franken an die Zusatzleistungen von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern geleistet. Daneben wurden 8,5 Mio. Franken an Betriebsbeiträgen und 8,6 Mio. Franken an Investitionsbeiträgen für Invalideneinrichtungen gewährt. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird bei diesen Finanzflüssen bedeutende Änderungen bringen. Während der Beitrag an die Invalidenversicherung wegfallen wird, soll der Kanton die gesamte Finanzierung der Invalideneinrichtungen übernehmen. Bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV ist eine Systemänderung geplant, deren Auswirkungen noch schwierig abzuschätzen sind, aber zu einer Entlastung des Kantons führen sollte. Der Kanton wird den Behindertenbereich somit weiterhin mit einer bedeutenden Summe finanzieren, wenngleich eine Verlagerung von den individuellen zu den kollektiven Leistungen stattfinden wird.

In den letzten Jahren hat der Anteil der IV-Rentnerinnen und IV-Rentner an der aktiven Bevölkerung langsam, aber stetig von 3,1% (1990) auf 4,3% (2000) zugenommen. Augenfällig sind die starke Zunahme von Personen, die aus psychischen Gründen invalid sind, sowie der je nach Kanton unterschiedliche Anteil der IV-Rentnerinnen und IV-Rentner an der aktiven Bevölkerung. Abschliessende und verbindliche Aussagen über die Gründe für die Zunahme der Renten im Allgemeinen, über die Bedeutung der psychischen Erkrankungen und über

die Zahl ungerechtfertigter Bezüge sind derzeit kaum möglich. Die Gründe der Entwicklung in der IV werden im Rahmen des Nationalfondsprojekts 45 «Sozialstaat Schweiz» untersucht. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass mit der 4. IV-Revision, die am 1. Januar 2004 in Kraft treten wird, mit den regionalen ärztlichen Diensten und der jährlichen Geschäftsprüfung zwei Instrumente neu geschaffen oder ausgebaut werden. Zum einen sollen regionale ärztliche Dienste zuhanden der IV-Stellen abklären, ob die medizinischen Voraussetzungen für den Bezug einer IV-Leistung erfüllt sind. Zum anderen soll das Bundesamt für Sozialversicherung neu jährlich prüfen, ob die von den IV-Stellen gefällten Entscheide im Rahmen von Gesetz, Verordnung und Weisungen richtig waren. Ferner bezweckt die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ), die Kooperation zwischen den beteiligten Vollzugsstellen auf kommunaler, regionaler und kantonaler Ebene zu fördern und damit bessere Voraussetzung für die Wiedereingliederung erwerbsloser Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen bzw. die Ausgliederung aus dem Erwerbs- und Gesellschaftsleben zu verhindern.

Nach geltender Steuergesetzgebung (§ 32 lit. a des kantonalen Steuergesetzes vom 8. Juni 1997, StG, LS 631.1; Art. 9 Abs. 2 lit. h des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990, StHG, SR 642.14; Art. 33 Abs. 1 lit. h des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990, DBG, SR 642.11) können die Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen von den Einkünften abgezogen werden, soweit der Steuerpflichtige die Kosten selber trägt und diese fünf Prozent der um die Aufwendungen verminderten steuerbaren Einkünfte nicht übersteigen. Mit Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes per 1. Januar 2004 wird sich dies insoweit ändern, als behinderungsbedingte Kosten des Steuerpflichtigen oder der von ihm unterhaltenen Personen mit Behinderungen im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes ohne Selbstbehalt abgezogen werden können, soweit der Steuerpflichtige die Kosten selber trägt (vgl. Art. 9 Abs. 2 lit. h<sup>bis</sup> StHG und Art. 33 Abs. 1 lit. h<sup>bis</sup> DBG).

Finanzielle Entlastung erfährt ein Teil der Menschen mit einer Behinderung ferner im Bereich der Verkehrsabgaben. So wird gemäss § 27 der Verkehrsabgabenverordnung (LS 741.11) Personen, die wegen ihres Gebrechens zur Fortbewegung auf die Benützung eines Motorfahrzeuges angewiesen sind, die Verkehrsabgabe erlassen oder ermässigt. Um in den Genuss dieser Vergünstigung zu kommen, muss eine Gehbehinderung im weitesten Sinne vorliegen. Die Personen können selber Halter und Lenker eines Fahrzeuges sein, meistens mit entsprechender Anpassung der Fahrzeugbedienung. Es handelt sich aber auch

um behinderte Kinder oder andere unselbstständige Familienangehörige. Gestützt auf eine Auswertung aus dem Jahre 1996 fallen rund 1500 Fahrzeuge unter diese Bestimmung, was einen geschätzten Einnahmenausfall von über 500 000 Franken ausmacht.

Im Übrigen werden die Verkehrsabgaben für Fahrzeuge, die für die Aufgaben gemeinnütziger Institutionen verwendet werden, gemäss § 23 der Verkehrsabgabenverordnung erlassen oder ermässigt. Bei vielen dieser gemeinnützigen Institutionen handelt es sich um Wohnheime und Arbeitsstätten für geistig und/oder körperlich behinderte Personen. Die besonderen Transportdienste für Behinderte (Rollstuhltaxi, Tixi) fallen ebenfalls unter diesen Paragraphen. Zudem werden die Fahrzeuge, die für Spitex-Dienste eingesetzt werden, von den Verkehrsabgaben ganz oder teilweise befreit. Gestützt auf eine Auswertung aus dem Jahre 1996 fallen rund 700 Fahrzeuge unter den § 23, was zu einem geschätzten Einnahmenausfall von 250 000 Franken führt.

## **8. Erziehung, Ausbildung**

Laut Bundesverfassung haben die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offen steht (Art 6 BV). Dieser Anspruch schliesst auch Kinder und Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen, namentlich mit Behinderungen ein. Sie haben für die Dauer der Schulpflicht Anrecht auf eine ihren Gebrechen und ihrer Bildungsfähigkeit angepasste Schulung und Erziehung (§ 12 des Volksschulgesetzes; LS 412.11). Dabei sind zwei Ziele von zentraler Bedeutung: Betroffene Kinder und Jugendliche – auch schwer behinderte – sollen in ihrer intellektuellen, sozialen und persönlichen Entwicklung so weit wie möglich gefördert und zu einem möglichst eigenständigen Leben befähigt werden. Gleichzeitig sollen im Kindergarten und während ihrer Schulzeit möglichst alle Kinder und Jugendlichen gemeinsam an Bildung und Erziehung teilhaben (Präambel zum Leitbild für das sonderpädagogische Angebot im Kanton Zürich).

Das sonderpädagogische Angebot für Kinder und Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen hat sich im Verlaufe der Jahre stetig entwickelt. Heute verfügt der Kanton über ein hoch differenziertes System an pädagogischen, heilpädagogischen und therapeutischen Unterstützungsmaßnahmen. Zu erwähnen sind ambulante Stütz- und Fördermassnahmen, integrative Schulungsformen, Sonderklassen, Tagessonderschulen und Sonderschulen in stationären Einrichtungen.

Kinder und Jugendliche mit Behinderungen werden in der Regel einer Sonderschule zugewiesen, wenn sie den Anforderungen einer Regel- oder Sonderklasse nicht gewachsen sind. Die Zuweisung erfolgt durch die Schulbehörden in Würdigung von Gutachten und Anträgen. Ohne Vorliegen eines Zeugnisses des Schularztes, eines Berichts des Schulpsychologen und ohne Anhören der Eltern darf keine Zuteilung vorgenommen werden (§ 34 des Sonderklassen-Reglementes; LS 412.13). Sprechen schulische Gründe für die Unterbringung eines Schülers oder einer Schülerin ausserhalb der Familie, ordnet die Schulpflege, in der Regel nach Kontaktnahme mit den Organen der Jugendhilfe, die entsprechenden Massnahmen an (§ 35 des Sonderklassen-Reglementes; LS 412.13).

Sonderschulmassnahmen sind bereits im vorschulpflichtigen Alter (ab dem 4. Altersjahr) von der Schulpflege in die Wege zu leiten und zu beschliessen, wenn dies Art und Grad der Behinderung erfordern (§ 32 des Sonderklassen-Reglementes; LS 412.13). Da behinderte Kinder entsprechend dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung aller vorschulpflichtigen Kinder im Sinne von Art. 8 BV nicht schlechter behandelt werden dürfen als normalbegabte, ist ihnen der Besuch eines Sonderkindergartens zu ermöglichen. Anzustreben ist eine möglichst frühzeitige Erfassung und Behandlung. Eine Sonderschulung gilt dann als abgeschlossen, wenn die jugendliche Person in der Lage ist, eine ihr entsprechende weitere Beschäftigungs- oder Ausbildungsmöglichkeit zu ergreifen. Die Weiterführung der Sonderschulung über die Dauer der Volksschulpflicht dient somit der Vorbereitung auf eine geeignete Anschlussmöglichkeit (Berufslehre, BBT/IV Anlehre, Werkstätte für Menschen mit einer Behinderung) und ist dem Abschluss der Volksschulbildung gleichzusetzen.

Sämtliche Einrichtungen im sonderpädagogischen Bereich sind sehr gut ausgelastet. Im Kanton Zürich wurden im Schuljahr 2001/02 3109 Kinder und Jugendliche (2,2% der Gesamtschülerzahl) im Rahmen der Sonderschulung unterrichtet. Davon entfielen 2222 (1,6%) auf die Tagessonderschulen und 887 (0,6%) auf die stationären Sonderschulen. Für die Betreuung und Förderung von behinderten Kindern und Jugendlichen stehen derzeit im Kanton 48 Tagessonderschulen, 9 Schulen in Kliniken, 45 Sprachheilkindergärten und 30 stationäre Sonderschulen zur Verfügung. Es sind dies Einrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Körperbehinderungen, mit Sinneschädigungen, mit Sprachbehinderungen, mit Verhaltensauffälligkeiten und Mehrfachbehinderungen. Einzelne Einrichtungen bieten über die Schulbildung hinaus Ausbildungsmöglichkeiten im Rahmen der erstmaligen beruflichen Eingliederung an. Insbesondere Heime, die geistig und mehrfachbehinderte Personen aufnehmen, stellen im Weiteren Anschlussmöglichkeiten für das Erwachsenenalter zur Verfügung, indem sie Wohn-, Beschäftigungs- und Arbeitsplätze anbieten.

Im Kanton Zürich besucht der überwiegende Teil der Kinder und Jugendlichen mit einer geistigen Behinderung eine Heilpädagogische Tagessonderschule. Deren Schülerzahlen haben im Zeitraum von 1989 bis 2000 um 40% zugenommen (bei einer Zunahme der Gesamtschülerzahl im Kanton um 18%).

Insbesondere im stationären Bereich machen zuweisende Behörden und Fachstellen sowie die Einrichtungen selbst einen Nachfrageüberhang geltend. Mittel zur Überprüfung der Angebotssituation und zur Bedarfsplanung seitens Kanton sind bisher nur beschränkt vorhanden, entsprechende Instrumentarien sind in Entwicklung.

In finanzieller Hinsicht teilen sich in der Regel Bund, Kanton und Gemeinden in die anfallenden Kosten der Sonderschulung. Grundsätzlich haben die Schulgemeinden die Kosten für den Unterricht, die Behandlung, die Betreuung und Erziehung für die ganze Dauer der Massnahme zu tragen. Dies schliesst Sonderschulmassnahmen mit ein, die der Vorbereitung von Kindern mit einer Behinderung auf den Unterricht der Volksschule oder der Sonderschule bzw. dem Abschluss der Schulbildung dienen (§ 15 des Schulleistungsgesetzes; LS 412.32). Subsidiär tritt bei entsprechender Indikation die Invalidenversicherung als weiterer Mitfinanzierer auf. Die Leistungen der IV im Rahmen der Sonderschulung umfassen einerseits individuelle Leistungen an Kinder mit Behinderungen von der Geburt bis zum 20. Altersjahr, andererseits kollektive Leistungen an die Institutionen der Sonderschulung. Zu den individuellen Leistungen gehören Leistungen in der Früherziehung, pädagogisch-therapeutische Massnahmen, Unterkunft, Verpflegung und Transporte. Die kollektiven Leistungen der IV für die Sonderschulung bestehen aus Betriebs- und Baubeiträgen.

Schliesslich beteiligt sich der Kanton mit Staatsbeiträgen an der Deckung des Restdefizits der beitragsberechtigten Einrichtungen. Diese Staatsbeiträge beliefen sich im Jahre 2002 für die stationären Einrichtungen auf 25 Mio. Franken.

Die Einbindung von jungen Menschen mit Behinderungen in die Berufsausbildung ist vorweg abhängig von der Entscheidung der Wirtschaft bzw. der Lehrbetriebe, entsprechende Lehrstellen für Menschen mit Behinderungen anzubieten. Kann ein Jugendlicher wegen seines Gebrechens nicht alle im Ausbildungsprogramm vorgesehenen Arbeiten ausführen, entscheidet die kantonale Lehraufsicht, ob ein Lehrverhältnis im Sinne des Berufsbildungsgesetzes (BBG) vorliegt (Art. 19 BBG; SR 412.10). Kann dies bejaht werden, so wird die berufliche Ausbildung eines Lehrlings mit Behinderungen mit drei Massnahmen unterstützt: Teilweise Befreiung vom Unterricht, Bewilligung von Erleichterungen bei der Lehrabschlussprüfung und/oder die angemessene Verlängerung der Berufslehre.

Bei richtiger Abklärung und Beratung müssen Menschen mit Behinderungen nicht auf eine geregelte Berufsausbildung verzichten. Nach dem geltenden Berufsbildungsgesetz steht auch eine Anlehre bzw. das Attest (nach neuem Berufsbildungsgesetz) als geregelte und staatlich anerkannte Ausbildung mit individuellem Ausbildungsprogramm zur Verfügung. Jugendliche, die aus schulischen Gründen, wie z. B. Lernbehinderungen, nicht in der Lage sind, eine Berufslehre zu bestehen, können im Rahmen eines individuellen Ausbildungsprogramms eine Anlehre machen. Diese soll eine berufliche Qualifikation vermitteln, welche die spätere Beschäftigung in Betrieben mit vergleichbaren Verhältnissen gestattet. Sie ist mit wenigen Ausnahmen in allen Branchen und Berufen möglich. Der Abschluss der Anlehre kann auch als Grundlage für die spätere Weiterbildung dienen. Zur Ausbildung von Anlehrlingen ist berechtigt, wer Lehrlinge ausbilden darf oder von der Lehraufsicht eine Bewilligung erhalten hat.

Die Invalidenversicherung ihrerseits unterstützt verschiedene Dienstleistungen, die den Einstieg in eine Erwerbstätigkeit erleichtern sollen: Fachleute der IV-Stellen bieten Berufsberatung und Arbeitsvermittlung an für Versicherte, die infolge ihrer Invalidität in der Berufswahl oder in der Ausübung ihrer bisherigen Tätigkeit eingeschränkt sind. Hat der oder die Versicherte noch keine berufliche Ausbildung, übernimmt die IV die Kosten, die Versicherten auf Grund ihrer Invalidität zusätzlich entstehen. Zu einer solchen erstmaligen beruflichen Ausbildung zählen die Berufslehre, die Anlehre, der Besuch einer Mittel- Fach- oder Hochschule, eine Ausbildung für Tätigkeiten im Haushalt und die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstatt. Allgemeine und besondere

Berufsberatungsstellen können helfen, den richtigen Ausbildungsweg zu finden.

## 9. Schlussfolgerung

Der mehrfach erwähnte Art. 8 BV und das Behindertengleichstellungsgesetz schaffen den verbindlichen rechtlichen Rahmen für die Behindertenpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden. Wesentlich ist, dass auf allen drei Ebenen unseres staatlichen Handelns ungeachtet der unterschiedlichen Verantwortung und Kompetenzen von einem einheitlichen Verständnis ausgegangen wird. Besondere Bedeutung haben dabei die Gemeinden, die der Bevölkerung am nächsten stehen. Im Rahmen des *wif!*-Projektes «Finanzierungskonzept und Leistungsauftrag für Behinderteninstitutionen im Erwachsenenbereich» wurde auch ein Inventar der kommunalen Behindertenpolitik erstellt. Dieses zeugt von erheblichen Anstrengungen der Gemeinden, belegt aber auch, dass Behindertenpolitik als permanente Aufgabe zu sehen ist und kein Bedarf nach kurzfristigen isolierten Massnahmen besteht.

Im Zentrum einer als dauernde Aufgabe verstandenen Behindertenpolitik steht ein zeitgemässes Verständnis. Mit dem Ausdruck «Menschen mit Behinderungen» statt dem früher üblichen Ausdruck «Behinderte» findet dieses in knappster Form seine Umschreibung. Dieses heutige, zeitgemässe Verständnis anerkennt zum einen, dass die betroffenen Menschen ungeachtet des verbindenden Merkmals einer oder mehrerer Behinderungen so verschieden und individuell sind wie der Rest der Bevölkerung und dass es ihrer Würde und ihrer Selbstbestimmung widerspricht, sie auf die Rolle «Behinderter» zu reduzieren. Zum andern bringt es zum Ausdruck, dass selbst schwerste und mehrfache Behinderungen immer nur in einem bestimmten Zusammenhang eine Benachteiligung bedeuten, ausserhalb davon können Menschen mit einer Behinderung zu weit überdurchschnittlichen Leistungen fähig sein.

Fortschritte namentlich von Medizin und Technik machen es zunehmend möglich, Behinderungen zu kompensieren und Barrieren zu überwinden. Dabei stehen wohl Massnahmen für Menschen mit körperlichen Behinderungen im Vordergrund, für die sich auch am ehesten einheitliche Richtlinien formulieren lassen. Realistischerweise muss aber eingestanden werden, dass auch fortschrittlichste Massnahmen die Behinderung an sich nicht beseitigen können.

Das erwähnte Verständnis von Menschen mit Behinderungen führt zur Forderung, dass sie wie die übrige Bevölkerung in der Lage sein sollen, ein Leben zu führen, das von den Grundsätzen der Selbstbe-

stimmung, der Integration und der Normalität bestimmt ist und ihre Lebensqualität sicherstellt:

- Der Grundsatz der Selbstbestimmung findet einerseits seinen Niederschlag in der Forderung, Menschen mit einer Behinderung in ihrer Vielfalt und Individualität anzuerkennen. Andererseits besagt er, dass soweit möglich Massnahmen zu treffen sind, die es ihnen erlauben, trotz ihrer Behinderung freie Entscheidungen zur Gestaltung ihres Privat- und Berufslebens zu treffen.
- Der Grundsatz der Integration bringt zum Ausdruck, dass Menschen mit einer Behinderung soweit möglich in die Lage versetzt werden sollen, an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens teilzuhaben. Die in diesem Bericht dargestellten Themen sind den wichtigsten dieser Bereiche gewidmet, wobei naturgemäss jene im Vordergrund stehen, wo Behinderungen am ehesten zu Benachteiligungen führen (z. B. Mobilität und Bildungswesen).
- Der Grundsatz der Normalisierung bringt schliesslich zum Ausdruck, dass auch Menschen mit Behinderungen in der Lage sein sollen, Bedürfnisse, die in der Gesellschaft kulturell normal, üblich und selbstverständlich sind, zu befriedigen. Im Idealfall geschieht dies, indem es gelingt, Hindernisse zu beseitigen, die es Menschen mit Behinderungen verunmöglichen, am alltäglichen Leben teilzuhaben. Art und Schwere der Behinderungen können aber auch zur Folge haben, dass dem Grundsatz der Normalität nur Genüge getan werden kann, indem besondere Einrichtungen geschaffen werden. Zu denken ist hier etwa an besondere Bildungseinrichtungen, Wohnheime oder Transportmittel für Personen mit Behinderungen in Fällen, wo andere Massnahmen nicht genügen, um die regulären Institutionen benützen zu können.

Die Anerkennung von Menschen mit Behinderungen als selbstverständlicher Teil unserer Gesellschaft und die Abkehr von einer Reduktion auf «schutzbedürftige Behinderte» hat im Gegenzug zur Folge, dass sie auch für die übrige Bevölkerung geltende Grundsätze und Schranken staatlicher Handlungsmöglichkeit hinnehmen müssen. Im Vordergrund steht dabei der Gesichtspunkt der Finanzierbarkeit aller Massnahmen. Mit der eingangs erwähnten Ablehnung der Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» haben die Schweizer Stimmberechtigten das zum Ausdruck gebracht.

Die Vielzahl der unterschiedlichen (körperlichen, geistigen und psychischen) Behinderungen und die Gesamtheit der Lebenssituationen, in denen sich davon betroffene Menschen bewegen, machen es unmöglich, einheitliche Kriterien festzulegen, die es ihnen erlauben, entsprechend den Grundsätzen der Selbstbestimmung, der Integration und der Normalität zu leben. Zudem haben sich auch Menschen mit

einer Behinderung der letztlich politisch bestimmten staatlichen Mit-telaufteilung auf die verschiedenen Bereiche staatlichen Handelns zu unterwerfen. Innerhalb all dieser Bereiche ist es verpflichtende Auf-gabe des Staates, unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Mittel die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu ermitteln und Massnahmen zu treffen, wie dies in den eingangs ge-schilderten Themenbereichen bereits heute geschieht. Es ist jedoch verfehlt und auch dem Grundsatz der Individualität von Menschen mit Behinderungen widersprechend, Massnahmen für sie als Querschnitt-aufgabe zu behandeln. Vielmehr ist es schon vor dem Hintergrund der eingangs geschilderten Rechtslage und des Verständnisses für einen zeitgemässen Umgang mit Menschen mit Behinderungen zwingend, dass im Rahmen des jeweiligen konkreten staatlichen Handelns die Behindertenpolitik eine konkrete Ausgestaltung erfährt und diese selbstverständlicher Teil jeder staatlichen Tätigkeit bildet. Besondere Bedeutung haben dabei Massnahmen, die auch Personen zugute kom-men, die alters-, unfall- oder krankheitsbedingt zumindest vorüberge-hend in ihren Fähigkeiten eingeschränkt sind. Soweit noch nicht vor-handen, ist es nötig, mit geeigneten öffentlichen und privaten Institutionen zusammenzuarbeiten. Die schon heute bestehende, der Direktion für Soziales und Sicherheit angegliederte Fachkommission für Invalideneinrichtungen, aber auch Dachorganisationen von Behin-dertenvereinigungen können die für den jeweiligen Themenbereich massgebenden Ansprechpersonen bezeichnen.

Mit dem auch in den neuen Legislatorschwerpunkten verankerten Ziel, die Integration aller Bevölkerungsgruppen laufend zu verbes-tern, trägt der Regierungsrat in verbindlicher Weise auch den Anliegen der Menschen mit Behinderungen Rechnung.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kan-tonsrat, das Postulat KR-Nr. 279/2001 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Huber	Husi