FOCUS Nr. 14, April 2015

Editorial

Égalité Handicap ist von 2004 bis 2014 die für Fragen der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung spezialisierte Fachstelle der Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe (DOK) gewesen. Sie wurde mit dem Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes von der DOK mit dem Ziel gegründet, die Umsetzung dieses Rechtsgebietes zu überwachen und zu fördern.

Seit 2015 hat der **neue Dachverband der Behindertenorganisationen Integration Handicap** die Aufgaben der DOK übernommen. Integration Handicap ist die vereinte Stimme der 1,2 Millionen Menschen mit Behinderung in der Schweiz. Mitglied des Dachverbandes sind 21 gesamtschweizerische und sprachregionale Behindertenverbände und Selbsthilfeorganisationen. Der Dachverband setzt sich wirksam dafür ein, dass Menschen mit Behinderung vollumfänglich am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben teilnehmen und ihr Leben nach ihren Möglichkeiten selbstbestimmt und eigenverantwortlich führen können.

Zusammen mit der Fachstelle Barrierefreier öffentlicher Verkehr (BöV) bildet die Fachstelle Égalité Handicap neu die Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap. Die Abteilung Gleichstellung koordiniert die Anliegen der Menschen mit Behinderung und ihrer Organisationen im Bereich des Behindertengleichstellungsrechts und vertritt sie gegenüber der Verwaltung, Politik, Wirtschaft und der allgemeinen Öffentlichkeit. Sie bietet Menschen mit Behinderung und ihren Angehörigen unabhängig von der Art der Behinderung und von der Mitgliedschaft bei einer Organisation unentgeltlich Rechtsberatung und Vertretung in den Bereichen des Behindertengleichstellungsrechts an. Spezifisch für den Bereich des öffentlichen Verkehrs berät die Abteilung Gleichstellung Transportunternehmen sowie das Gemeinwesen bei der Erarbeitung behindertengerechter Infrastruktur und Dienstleistungen. Nebst der Beratung und Vertretung in Einzelfällen bietet die Abteilung Gleichstellung zudem auch interessierten Personen und Organisationen sowie einer breiteren Öffentlichkeit Informationen zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit einer Behinderung an. Dazu gehören insbesondere die Informationen auf unserer Website sowie vorliegende FOCUS Ausgabe.

Caroline Hess-Klein

Integration Handicap, Leiterin der Abteilung Gleichstellung

Impressum

focus – Integration Handicap

Erscheint auf Deutsch und Französisch.

Text
Gabriela Blatter (gb), Iris Glockengiesser (ig), Caroline Hess-Klein (chk) und Paola Merlini (pm).

Redaktion
Abteilung Gleichstellung Integration Handicap

Übersetzung
Mikaela Viredaz (Französisch)

Design
cobin media, Zürich

Herausgeberin
Integration Handicap, Mühlemattstrasse 14a, 3007 Bern

info@integrationhandicap.ch

Inhalt

Editorial 1
Impressum 2
Inhalt 3
Aus der Praxis der Abteilung Gleichstellung 4
Integration von Kindern und Jugendlichen mit Autismus-Spektrum-Störung in der Regelschule 4
Informazioni da Integration Handicap Svizzera italiana 7
Note alle edizioni tedesca e francese 7
Spazi pedonali senza ostacoli: nuove norme VSS 8
Segnalazioni in breve 9
Schweiz 11
Assistenz in der Regelschule: Neue Leitentscheide 11
Bedeutung kantonaler Fachstellen im Rahmen der innerstaatlichen Durchführung und Überwachung der UNO Behindertenrechtskonvention (BRK) 14
Revisionen der Verordnungen zum behindertengerechten öffentlichen Verkehr 17
International 19
Frühjahrssession des UNO-BRK Ausschusses 19

Aus der Praxis der Abteilung Gleichstellung

Integration von Kindern und Jugendlichen mit Autismus-Spektrum-Störung in der Regelschule

Die Integration von Kindern mit Autismus-Spektrum-Störung stellt sowohl die Schulbehörden, die Lehrpersonen als auch die Eltern und die Betroffenen selber oft vor grosse Herausforderungen.

gb. Folgende Beispiele aus der Praxis von Integration Handicap zeigen bestehende Probleme bei der Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Autismus-Spektrum-Störung auf und beurteilen die Problematik aus rechtlicher Sicht.

Kind im Kindergartenalter

Rahel (Name geändert) ist 6 Jahre alt und hat frühkindlichen Autismus. Sie geht im Rahmen eines kantonalen Pilotprojekts für Kinder mit Autismus-Spektrum-Störungen integriert in den Kindergarten, in Form einer 1 zu 1 Begleitung. Die Begleitung wird durch die Eltern finanziert mittels des Assistenzbeitrages der IV. Bei der Planung für den Übertritt in die Schule wird den Eltern mitgeteilt, dass diese Unterstützung nicht mehr möglich sein wird und über andere Kanäle laufen muss, da die Schule aufgrund der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts nicht durch Dritte (in casu IV) finanziert werden könne. Die Schulbehörden sind bereit, Rahel zu integrieren, stellen hierfür jedoch nach Abklärung durch den schulpsychologischen Dienst nur 6-8 Stunden Assistenz durch eine Heilpädagogin zur Verfügung. Hinzu kämen noch ein paar Stunden, die der Schule zugesprochen werden. Doch auch mit dieser Unterstützung wäre Rahel noch weit entfernt von der 1 zu 1 Betreuung, die sie gemäss Ansicht anderer Fachpersonen und der Eltern brauchen würde. Als Alternative kämen Sonderschulen in Frage, diese lehnen jedoch ab, da sie entweder schon andere autistische Kinder als Schüler haben oder weil sie nicht in der Lage sind, die nötige Betreuung zu bieten. Die Beschulung an einer Privatschule mit kleinen Klassen können die Eltern finanziell nicht tragen. Die Gemeinde wäre auch nicht bereit, diese zu übernehmen, da ihres Erachtens die Unterbringung in einer heilpädagogischen Schule ausreichend ist.

Jugendlicher vor Übertritt in das Gymnasium

Thomas (Name geändert) ist Aspergerautist und besucht eine Sekundarschule mit einigen Wochenlektionen Unterstützung. Für die anstehenden Übertrittsprüfungen ans Gymnasium stellen die Eltern ein Gesuch um Nachteilsausgleich. Dieses umfasst neben einer Zeitverlängerung und einem separaten Raum auch die Möglich-

keit, bei autismusbedingten Verständnisfragen Nachfragen zu können und den Beizug eines Computers zum Schreiben. Die zwei ersten Anträge werden gutgeheissen, die Möglichkeit des Nachfragens sowie der Beizug eines Computers werden jedoch abgelehnt. Die Problematik besteht in diesem Fall darin, dass die Schule nur ganz bestimmte Stellen als Fachexperten anerkennt und diese ihre Empfehlungen sehr offen formulieren, auch mit Rücksicht auf die schulische Machbarkeit. Die Abklärung durch einen privaten Fachexperten geht viel weiter und ist wesentlich detaillierter, wird jedoch von der Schule nicht gleichgestellt mit dem Schreiben der offiziellen Stelle. Das Vorgehen der offiziellen Stelle ist problematisch, da Thomas das Recht auf einen individuell seinen Bedürfnissen angepassten Nachteilsausgleich hat, der jedoch auf eine möglichst detaillierte Empfehlung zu den einzelnen Massnahmen angewiesen ist. Durch die nur sehr pauschal empfohlenen Anpassungsmassnahmen gehen nicht ausreichend auf den Einzelfall ein.

Unterschiedlicher Umgang mit Kindern mit Autismus- Spektrum-Störung in den Kantonen

Rahel und Thomas ist gemeinsam, dass sie über eine „normale“ Intelligenz verfügen und dem Unterricht intellektuell folgen könnten, sofern sie die richtige Unterstützung und angemessene schulische Rahmenbedingungen haben. Diese beinhalten oft eine grosse Anzahl an Begleit- oder Assistenzstunden. Behinderungsbedingt brauchen diese Kinder insbesondere ein ruhiges Umfeld, wenig und genau definierte Bezugspersonen, genügend Betreuung sowie keine übergrossen Klassen. Als weitere Massnahme kommt oft ein Nachteilsausgleich hinzu, der ihnen erlaubt, Prüfungen bspw. in einem separaten Raum abzulegen, einen Computer zu benutzen oder die Möglichkeit, bei Autismus bedingten Verständnisschwierigkeiten nachfragen zu können. Diese Massnahmen müssen jeweils von den Betroffenen selber aufgrund eines Expertenberichtes bei den Schulen eingefordert werden.

Einige Kantone entscheiden sich für eine Bündelung der autistischen Schüler in bestimmten Schulen – was allerdings aus gleichstellungsrechtlicher Sicht problematisch ist, da dies eine separierte und nicht eine integrierte Schulung bedeutet. Andere Kantone integrieren Kinder und Jugendliche mit Autismus-Spektrum-Störung mit Unterstützungslektionen aus speziellen Pools an der jeweils nächstgelegenen Regelschule, allerdings häufig nur bis zu einer bestimmten Anzahl an Unterstützungsstunden.

Rechtliche Beurteilung durch die Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap

Ein ausreichender und unentgeltlicher Grundschulunterricht gemäss Art. 19 Bundesverfassung (BV) muss den Kindern eine ihren Fähigkeiten und ihrer Reife angepasste Bildung vermitteln. Der Unterricht muss an die individuellen Bedürfnisse

des Kindes angepasst werden. Art. 62 Abs. 3 BV gewährt Kindern und Jugendlichen mit Behinderung bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr einen unmittelbar durchsetzbaren Rechtsanspruch auf eine ausreichende Sonderschulung. Diese kann in heilpädagogischen Spezialschulen oder integriert in die Regelschule erfolgen.

Unentgeltlich kann dieser sowohl an einer öffentlichen Regelschule als auch einer öffentlichen Sonderschule erfolgen. Auf Privatschulen findet der Grundsatz der Unentgeltlichkeit jedoch keine Anwendung. Diese dürfen ein Schulgeld verlangen. Die Kostenübernahme einer Privatschulung durch das Gemeinwesen ist erst dann möglich, wenn der verfassungsrechtlich garantierte ausreichende Grundschulunterricht an einer öffentlichen Schule (Regel- oder Sonderschule) nicht vermittelt werden kann. Die Streitfrage ist oft, wieviel Unterstützungslektionen ein Kind mit Autismus in der Schule benötigt, sowie ob und wie diese finanziert werden können. Häufig haben die kantonalen Schulbehörden die Tendenz, keine 1 zu 1 Begleitungen anbieten zu wollen, da sie der Auffassung sind, dass bei einem 1 zu 1 Betreuungsbedarf die Kinder automatisch sonderschulbedürftig seien sonst ein „Unterricht im Unterricht“ stattfinde, was nicht gewollt sei.

Das Bundesgericht hat jedoch in einem neuen Entscheid (BGE 2C_590/2014) klargestellt, dass es Aufgabe des Kantons ist, Assistenzstunden auch für ein Vollpensum zu finanzieren, wenn im konkreten Fall nur so ein ausreichender Unterricht für das betroffene Kinde gewährleistet werden kann (siehe dazu mehr in diesem FOCUS im Text „*Assistenz in der Regelschule: Neue Leitentscheide*“, ab Seite 11).

Es scheint daher notwendig, dass einige Kantone ihren gegenwärtigen Umgang mit der Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Autismus-Spektrum-Störung überdenken und nach neuen Lösungen suchen sollten, welche die integrative Schulung dieser Kinder und Jugendlichen im Sinne der verfassungsmässigen Vorgaben gewährleisten.

Note alle edizioni tedesca e francese

pm. In questa edizione di FOCUS si è deciso di porre l'accento sul tema dell'integrazione scolastica di bambini e ragazzi con disturbo autistico spiegando, sulla base di casi concreti, le difficoltà riscontrate.

La scelta di affrontare questo tema è la conseguenza della recente sentenza di principio del Tribunale federale (DTF 2C_590/2014) con cui la massima Corte federale ha chiarito che spetta al Cantone finanziare le ore di sostegno anche a tempo pieno se nel caso in esame è il sistema atto a garantire allo studente un insegnamento sufficiente (art. 19 Cost.).

Inoltre la Svizzera ha aderito alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CDPD) impegnandosi a creare un sistema d'insegnamento inclusivo (art. 24 CDPD) ciò che impone un cambiamento di paradigma nel settore della formazione di cui si dovrà tenere conto nell'elaborazione della politica nazionale dell'andicap, annunciata dal Consigliere federale Alain Berset alla fine del 2014.

Si pone poi l'accento sull'obbligo per Confederazione, Cantoni e Comuni di creare dei centri di competenza di contatto in grado di far fronte ai seguenti compiti previsti dall'art. 33 CDPD:

Gli Stati parte, in conformità con il loro sistema di governo, devono designare uno o più centri di competenza per le questioni relative all'applicazione della presente Convenzione, e si propongono opportunamente di creare o designare, in seno alla loro amministrazione, un dispositivo di coordinamento incaricato di facilitare le azioni legate a tale applicazione nei differenti settori ed a differenti livelli.

Gli Stati parte, in accordo con i loro sistemi giuridici e amministrativi, dovranno mantenere, rafforzare, designare o istituire un proprio dispositivo, includendo uno o più meccanismi indipendenti, ove opportuno, per promuovere, proteggere e monitorare l'applicazione della presente Convenzione. Nel designare o stabilire tale struttura, gli Stati parte dovranno tenere in considerazione i principi relativi allo status e al funzionamento delle istituzioni nazionali per la protezione e la promozione dei diritti umani.

La società civile, in particolare le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative, dovranno essere coinvolte e pienamente partecipi al processo di monitoraggio.

Rilevante è pure la procedura di revisione delle due ordinanze alla Legge sui disabili (LDis) che riguardano i trasporti pubblici. Devono essere adatta-

te in particolare alle esigenze dell'UE (dimensioni delle carrozzine) e devono essere riviste le modalità di finanziamento di interventi fondati sulla LDis.

Trovate pure un riassunto dei temi trattati dal comitato CDPD nella sessione primaverile 2015 appena conclusasi.

Spazi pedonali senza ostacoli: nuove norme VSS

pm. Dal 1. dicembre 2014 sono entrate in vigore le norme SN 640 075 "*spazi pedonali senza ostacoli*" edite dall'Associazione svizzera dei professionisti della strada e dei trasporti (VSS).

Dopo dieci anni dall'entrata in vigore della Legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (LDis), la VSS colma un'importante lacuna nell'ambito della costruzione e gestione dello spazio pubblico.

L'applicazione di queste norme eviterà interventi correttivi a posteriori onerosi e procedure ricorsuali gravose.

Le norme SN 640 075 stabiliscono i principi e le esigenze minime da rispettare in ambito pianificatorio, edilizio e di manutenzione delle infrastrutture stradali senza ostacoli al fine di permettere a tutti l'accesso a questi spazi destinati ai pedoni.

In particolare le stesse vanno applicate a tutte le infrastrutture stradali destinate ai pedoni e che devono essere costruite senza ostacoli, quindi adattate anche alle persone con disabilità. Sono da considerare infrastrutture ai sensi delle norme SN 640 075 le fermate dei trasporti comuni facenti parte della strada (fermate dei bus e dei tram), i parcheggi e le relative installazioni, i giardini pubblici e i parchi ricreativi.

Le norme perseguono l'obiettivo di garantire la pianificazione, la costruzione di infrastrutture stradali adibite ai pedoni accessibili, utilizzabili facilmente e senza ostacoli.

Parallelamente è stato pubblicato un annesso che costituisce in pratica un commentario alle norme e a cui non si può rinunciare.

Purtroppo alla data odierna le norme e il commentario sono disponibili solo in tedesco e in francese. Possono essere acquistati presso la VSS di Zurigo.

Auspichiamo che tutti i tecnici attivi in ambito pianificatorio ed edilizio, siano essi attivi a livello pubblico e/o privato, si impegnino a conoscere e ad applicare al più presto le norme contribuendo così a costruire e risistemare gli impianti e le attrezzature stradali in modo accessibile a tutti.

Segnalazioni in breve

Sostegno scolastico: nuova sentenza di principio del Tribunale federale

pm. Lo scorso 4 dicembre il Tribunale federale ha emanato, in tedesco e in francese, un comunicato stampa con cui informava di aver accolto il ricorso di genitori di un bambino autistico con cui chiedevano che i costi del docente di sostegno, assunto a tempo pieno dalla scuola regolare per seguire compiutamente il ragazzo, non dovevano essere posti a loro carico bensì a carico del Cantone.

Il Tribunale federale ha rilevato che l'integrazione dei ragazzi con andicap nelle classi regolari è da preferire rispetto all'inserimento in classi di scuola speciale ed ha fondato il giudizio sui principi costituzionali enunciati agli artt. 19 e 62 Costituzione federale che impongono ai Cantoni di garantire il diritto all'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita.

La sentenza è pubblicata sul sito internet www.tribunale-federale.ch, rubrica "giurisprudenza", "altre sentenze dal 2000", referenza 2C_590/2014.

Pubblicato l'opuscolo "L'AI en chiffres" per l'anno 2015

pm. Integration Handicap ha pubblicato l'opuscolo "L'AI en chiffres" per l'anno 2015. Il documento non viene più spedito ma può essere scaricato gratuitamente sul sito internet di Integration Handicap.

Questa pubblicazione raccoglie in forma schematica e chiara i limiti di contributi per prestazioni e mezzi ausiliari riconosciuti dall'Assicurazione invalidità e dalle prestazioni complementari.

Procedura di valutazione standardizzata (PVS) – Strumento del concordato sulla pedagogia speciale

pm. Dall'ottobre 2014 sono a disposizione le nuove linee guida concernenti la procedura di valutazione standardizzata (PVS) che prevista dal concordato sulla pedagogia speciale all'art. 6 cpv. 3 (Concordato in vigore per il Cantone Ticino dal 1. gennaio 2011) e atte a determinare i bisogni individuali e per l'attribuzione di misure supplementari. Possono essere scaricate gratuitamente al seguente indirizzo.

Tassa d'esenzione dall'obbligo militare – informazioni in italiano

pm. A seguito di una necessità segnalata dal Centro Égalité Handicap, l'amministrazione federale ha recentemente tradotto e pubblicato anche in italiano le informazioni concernenti la procedura relativa alla richiesta di esenzione

dall’obbligo di pagare la tassa militare a causa di un andicap e del modulo 13444 “Conferma della volontà di prestare servizio militare”.

Le informazioni e il modulo 13444 le trovate al seguente indirizzo.

FFS: informazioni su “viaggiare senza barriere” in parole semplici

pm. Le FFS hanno pubblicato il nuovo opuscolo “viaggiare senza barriere” ed hanno previsto nelle prime pagine di tale documento un riassunto in parole semplici delle principali informazioni che permettono di viaggiare il più possibile in autonomia.

Schweiz

Assistenz in der Regelschule: Neue Leitentscheide

Das Bundesgericht hat einen wegweisenden Entscheid zum Thema ausreichender und unentgeltlicher Grundschulunterricht für Kinder mit Autismus in der Regelschule gefällt. Zudem hat das Kantonsgericht Neuenburg eine von der Fachstelle Égalité Handicap eingereichte Beschwerde betreffend Nachteilsausgleich für einen Gymnasialschüler mit Autismus gutgeheissen.

Entscheid des Bundesgerichts

chk. Am 4. Dezember 2014 hat das Bundesgericht anlässlich einer öffentlichen Beratung einen wegweisenden Entscheid zum Thema Grundschulunterricht und Kinder mit Behinderung gefällt. Zu beurteilen hatte es die Frage, wer die Kosten der persönlichen Assistenz für ein autistisches Kind in der Regelschule zu übernehmen hat. Das Gemeinwesen hatte sich bereit erklärt, 18 Wochenstunden der Assistenzlehrperson zu finanzieren, verlangte aber von den Eltern die Übernahme der Kosten für die restlichen Assistenzstunden.

Art. 19 und 62 Abs. 2 BV verpflichten die Kantone, einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht zu gewähren. Dieser muss nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes *„(…) angemessen und geeignet sein; er soll genügen, um die Schüler sachgerecht auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten*“ (E3.2). Für Kinder mit Behinderung ist es regelmässig erforderlich, „*einen höheren Aufwand zu betreiben, um ihre behinderungsbedingten Nachteile auszugleichen und eine möglichst weitgehende gesellschaftliche Chancengleichheit herzustellen*“ (E4.4.2). In Rahmen des ausreichenden Grundschulunterrichts haben Kinder mit Behinderung entsprechend einen Anspruch auf eine geeignete Sonderschulung.

Die Kantone verfügen bei der Gestaltung dieser Sonderschulung über einen Gestaltungsspielraum, namentlich bei der Frage, ob ein Kind in der Regelschule oder in der Sonderschule geschult wird. Das Bundesgericht hebt aber hervor, dass das Behindertengleichstellungsrecht (Art. 8 Abs. 2 BV, Art. 20 BehiG sowie Art. 24 UNO-BRK) eine Präferenz für die integrierte Sonderschulung zum Ausdruck bringt, welche den Freiraum der Kantone einschränkt.

Das Bundesgericht bestätigt in seinem neuen Entscheid seine Rechtsprechung, wonach es im einzelnen Fall stets darum geht, den auf die besonderen Bedürfnisse eines behinderten Kindes zugeschnittenen Grundschulunterricht zu wählen. Zwar besteht kein Anspruch auf die für das Kind ideale Lösung. Von ei-

ner Lösung, welche über die verfassungsrechtlichen Minimalanforderungen des ausreichenden Grundschulunterrichts hinausgeht, darf aber nach Art. 19 BV in Verbindung mit 8 Abs. 2 BV nur abgewichen werden, wenn ein öffentliches Interesse – etwa die finanziellen Interessen des Gemeinwesens – besteht und die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt.

Das Gericht kommt im vorliegenden Fall zum Schluss, dass der ausreichende Grundschulunterricht des Beschwerdeführers in der Regelschule nur gewährleistet ist, wenn dieser in allen Lektionen durch eine persönliche Assistenz begleitet wird. Dies sei zwar gleichzeitig auch die ideale Lösung für ihn. Von dieser bestünde im vorliegenden Fall jedoch kein Grund abzuweichen: Die Integration sei personell wie organisatorisch möglich. Finanziell hätten die Behörden nicht belegt, dass der Besuch einer Sonderschule günstiger wäre. Mit Hinweis auf einen früheren Entscheid weist das Bundesgericht in diesem Zusammenhang allgemein darauf hin, dass „*die integrative Schulung üblicherweise weniger Kosten verursacht als der Unterricht an einer Sonderschule*." Der Entscheid des Kantons, wonach die Eltern die Kosten der Assistenz zu bezahlen hätten, die über die vom Gesetz vorgesehenen 18 Stunden Assistenzlektionen hinausgehen, verstösst somit gegen den Grundsatz der Unentgeltlichkeit nach Art. 19 BV.

Zudem ist gemäss Bundesgericht die Regelung des kantonalen Rechts, wonach ein Kind mit mehr als 18 Stunden Assistenzbedarf pro Woche in der Sonderschule geschult wird, mit dem Verfassungsrecht nicht vereinbar. Das Abstellen auf ein solches zahlenmässiges Kriterium sei nicht geeignet, um vorrangig dem Wohl des Kindes Rechnung zu tragen und entsprechend darüber zu entscheiden, ob es die Regelschule oder die Sonderschule besuchen soll. Die kantonale Regelung würde schematisch organisatorische Gründe sowie die Rücksichtnahme auf die Rechte der übrigen Schulkinder auf einen ausreichenden Grundschulunterricht in den Vordergrund stellen, um die Zuweisung eines Kindes in die Sonderschule zu begründen. Sie kann deshalb nach Bundesgericht nicht als rechtliche Grundlage dienen, um den Besuch der Regelschule zu verhindern, bzw. durch die Verpflichtung der Eltern zur Kostenübernahme zu erschweren.

Der Kanton Aargau, um den es im konkreten Fall ging, ist mit seiner starren Regelung nicht allein: Oft sieht das kantonale Recht die Möglichkeit der Integration von Kindern mit Behinderung in der Regelschule vor, begrenzt aber pauschal die maximale wöchentliche Anzahl von bezahlten Assistenzstunden. Gerade Kinder mit Autismus, für die die Sonderschulen in vielen Fällen gar nicht geeignet sind, in der Regelschule aber auf eine Vollzeitassistenz angewiesen sind, fallen deshalb in eine Lücke. Erschwerend kommen die unterschiedlichen Verwaltungs- und Budgetkompetenzen für Regel- und Sonderschulung auf kantonaler Ebene hinzu. Der Entscheid des Bundesgerichts hat nun Klarheit ge-

bracht: Solche pauschale Regelungen lassen sich mit dem Verfassungsrecht nicht vereinbaren (Urteil vom 4. Dezember 2014, 2C_590/2014).

Entscheid des Kantonsgerichts Neuenburg

Ende letztes Jahr hat auch das Kantonsgericht Neuenburg hat einen wichtigen Grundsatzentscheid im Zusammenhang mit der Schulung eines Kindes mit Autismus, Dyslexie und ADHS gefällt. Der Schüler der Sekundarstufe II hatte zahlreiche Massnahmen des Nachteilsausgleichs verlangt, so insbesondere mehr Zeit bei den Prüfungen, elektronische Hilfsmittel sowie persönliche Assistenz im Unterricht. Die Schule war mehrheitlich auf die Gesuche des Schülers nicht eingegangen, mit allgemeinem Verweis auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Da der Schüler den nötigen Notendurchschnitt Ende Semester nicht erreichte, wurde er definitiv aus der Schule ausgeschlossen (vgl. FOCUS 12).

Vertreten durch die Fachstelle Égalité Handicap führte der Schüler gestützt auf das verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) Beschwerde gegen den Ausschlussentscheid. Er argumentierte insbesondere, dass die ohne den erforderlichen Nachteilsausgleich erlangten Noten seine Fähigkeiten gar nicht wiederspiegeln würden. Das Kantonsgericht hiess die Beschwerde des Schülers gut und unterstrich in seinem Entscheid insbesondere die Instruktionspflicht der Schule. Nach Erhalt des Gesuchs des Schülers mit Behinderung hätte die Schule vertieft und einzeln prüfen müssen, welche Massnahmen des Nachteilsausgleichs erforderlich sind. Der Hinweis der Schule darauf, dass die verlangten Massnahmen insgesamt zu weit gingen, verletze das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung.

UNO-BRK verlangt ein inklusives Bildungssystem

Über die Umsetzung des Anspruchs auf einen ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 BV) sowie des Verbotes einer Diskriminierung aufgrund einer Behinderung (Art. 8 Abs. 2 BV) im Einzelfall hinaus hat sich die Schweiz durch ihren Beitritt zur UNO-BRK zur Schaffung eines *inklusiven Bildungssystems* verpflichtet (Art. 24 UNO-BRK). Umschrieben wird dieses Konzept etwa durch den UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes, als „*a set of values, principles and practices that seeks meaningful, effective, and quality education for all students, that does justice to the diversity of learning conditions and requirements not only of children with disabilities, but for all students*.“ Vieles, was heute in einzelnen Rechtverfahren durch die Betroffenen mühsam erkämpft werden muss, muss künftig durch Anpassungen insbesondere auf der Ebene der Verfahren, der Strukturen sowie der Ausbildung der Lehrkräfte standardmässig anerboten werden.

Hierzu ist ein tiefergreifendes Umdenken im Bildungswesen nötig. Die vom Bundesrat Alain Berset Ende 2014 angekündigte Erarbeitung einer Nationalen

Behindertenpolitik, bietet eine einmalige Gelegenheit für alle Akteure im Bildungsbereich, gemeinsam daran zu arbeiten. Dies unter anderem auf der Grundlage der BehiG-Evaluation sowie der zurzeit laufenden Bestandsaufnahme im Hinblick auf den Initialstaatenbericht zur UNO-BRK, welchen die Schweiz im Mai 2016 dem zuständigen Ausschuss der UNO zu unterbreiten hat.

Bedeutung kantonaler Fachstellen im Rahmen der innerstaatlichen Durchführung und Überwachung der UNO Behindertenrechtskonvention (BRK)

Art. 33 BRK verpflichtet die Vertragsstaaten nach Massgabe ihrer staatlichen Organisation eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der BRK zu schaffen.

ig. Mit der Ratifikation der BRK im April 2014 hat die Schweiz ein wichtiges Zeichen für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung gesetzt. Doch mit der Ratifikation alleine ist es nicht getan. Die konsequente Umsetzung der BRK durch Bund, Kantone und Gemeinden muss zuerst erfolgen und sie muss überwacht werden. Zu diesem Zweck sieht die BRK in Art. 33 selbst vor, dass die Vertragsstaaten mehrere Massnahmen zur innerstaatlichen Durchführung und Überwachung der BRK ergreifen:

- Es *muss* je nach der staatlichen Organisation *eine oder mehrere Anlaufstellen* (sogenannte „Focal Points“) *innerhalb der Verwaltung* für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung der BRK bestimmt werden.
- Es *soll* die Schaffung oder Bezeichnung eines *Koordinierungsmechanismus innerhalb der Verwaltung* geprüft werden, um die Durchführung der diesbezüglichen Massnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen zu erleichtern.
- Es *muss* eine *Struktur auf nationaler Ebene* unterhalten, gestärkt, bestimmt oder geschaffen werden, die gegebenenfalls einen oder mehrere unabhängige Mechanismen einschliesst, um die Durchführung der BRK zu fördern, zu schützen und zu überwachen (im Sinne der Pariser Prinzipien).
- Die *Zivilgesellschaft* – insbesondere Menschen mit Behinderung und die sie vertretenden Organisationen – *muss in den Überwachungsprozess einbezogen* werden und nimmt in vollem Umfang daran teil.

Verpflichtung zur Schaffung von Focal Points

Die Verpflichtung zur Schaffung von Anlaufstellen gilt nicht nur für den Bund, sondern auch für die Kantone und Gemeinden je in ihren Kompetenzbereichen, da alle Bestimmungen der BRK für alle Teile eines Bundesstaates gelten (Art. 4 Abs. 5 BRK). Es muss sichergestellt werden, dass diese Anlaufstellen ihre in Art. 33 BRK genannten Aufgaben erfüllen können, sie müssen also z.B. mit ausreichenden

Ressourcen ausgestattet werden, sollten so hoch wie möglich in der Verwaltungshierarchie angesiedelt und auf Dauer installiert werden.

Bereits das Behindertengleichstellungsgesetz sieht (in Anlehnung an Art. 8 Abs. 4 BV) in Art. 5 Abs. 1 vor, dass Bund und Kantone Massnahmen ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten – ähnlich wie im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter seit langem vorhanden – kantonale Fachstellen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung geschaffen werden. Nur so kann den kantonalen Besonderheiten gerade im Bereich des Behindertengleichstellungsrechts Genüge getan und eine effektive Umsetzung gewährleistet werden. Erst die Schaffung einer kompetenten kantonalen Stelle, welche innerhalb der Verwaltung ein Auge auf die Vorgaben des Behindertengleichstellungsrechts hat, kann Garantie dafür sein, dass die Stellen der kantonalen Verwaltung die rechtlichen Vorgaben gezielt und ressourcenschonend umsetzen. Dies hat die Erfahrung mit den Fachstellen für die Gleichstellung von Frau und Mann gezeigt.

Selbstverständlich bleibt es den Kantonen überlassen, wie sie den Gleichstellungsauftrag erfüllen. Ein Urteil des Bundesgerichts im Fall der Abschaffung einer kantonalen Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann hat dies zum Ausdruck gebracht: Der Kanton sei frei bei der Wahl der Mittel und Organe, die zu diesem Zweck eingesetzt werden, allerdings *müsse* er diesen Auftrag erfüllen: „*Ein Ermessensspielraum steht ihnen nur bei der Frage zu, wie sie diesen Auftrag erfüllen; dagegen ist das „Ob“ verfassungs- und völkerrechtlich vorgegeben*“ (siehe analog im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann BGE 137 I 305 E4 S. 320 - Zuger Kommission für Chancengleichheit von Frau und Mann).

Gleichstellung von Menschen mit Behinderung ist eine Querschnittsaufgabe

Als Querschnittsmaterie betrifft die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zahlreiche Bereiche in der Kompetenz der Kantone (Bau, Bildung, kantonale Dienstleistungen, kantonale Arbeitsverhältnisse, etc.). In jedem dieser Bereiche stellen sich komplexe Fragen, welche koordiniert angegangen werden müssen – nicht zuletzt, um sie ressourcenschonend lösen zu können. Es ist nicht ersichtlich, wie diese Aufgabe ohne eine zentrale Stelle wie eine Fachstelle, eine Ombudsstelle oder eine/n Gleichstellungsbeauftragte/n für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung überhaupt seriös und effizient wahrzunehmen ist. Denn durch mangelnde Koordination drohen Doppelspurigkeiten, Fehler und Undurchsichtigkeit der Ansprechpartner für die Betroffenen selber.

Immer häufiger setzen daher zum Beispiel Hochschulen Gleichstellungsbeauftragte für die Anliegen von Menschen mit Behinderung ein, da sie erkannt haben, dass nur so den Anforderungen des Gleichstellungsrechts Genüge getan werden kann.

Gibt es eine kompetente Ansprechperson innerhalb der Bildungsinstitution, so wenden sich die unterschiedlichen Institute an diese und erfahren so, wie sie die Bedürfnisse von Studierenden oder Mitarbeitenden mit Behinderung angemessen berücksichtigen können. Auf diese Weise können auch unliebsame Klagen verhindert werden.

Falsches Signal aus Basel-Stadt

Ein in diesem Zusammenhang völlig unverständliches und falsches Signal hat der Kanton Basel-Stadt ausgesandt. Ende 2014 hat die Regierung entschieden, dass die Fachstelle für die Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung des Kantons im Jahr 2016 abgeschafft werden soll. Dieser ökonomisch begründete Entscheid ist aus Sicht der genannten Verpflichtungen der Schweiz und damit auch des Kantons Basel Stadt unverständlich und unverantwortlich. Mehr noch, als damit die bisher einzige kantonale Fachstelle abgeschafft werden soll, deren Arbeit dazu geführt hat, dass der Kanton Basel-Stadt in den letzten 12 Jahren wichtige Schritte in Richtung Gleichstellung von Menschen mit Behinderung gemacht hat. Allerdings ist es keineswegs so, dass die weitere Arbeit nun quasi ein „Selbstläufer“ wäre. Die Ansicht von Regierungspräsident Guy Morin, dass die „*Themen und Anliegen von Menschen mit einer Behinderung inzwischen voll und ganz in den Fachdepartementen angekommen*“ seien und die „*Behindertenorganisationen (...) denn auch sehr genau [wüssten], an welche Mitarbeiterin oder welchen Mitarbeiter sie sich wenden müssen, um ein Anliegen zu deponieren*“, darf bezweifelt werden. Auch die Idee einer „*Meldestelle für Menschen mit einer Behinderung (...), eine Art Briefkasten in der Fachstelle Diversität und Integration*“ zeigt, dass die Baselstädter Regierung ihre Verpflichtung aus der BRK und dem schweizerischen Recht nicht ausreichend ernst nimmt.

Eine Meldestelle verbunden mit der Hoffnung, dass die Anliegen von Menschen mit Behinderung in den Departementen angekommen seien, entsprechen keinesfalls den Vorgaben der BRK sicherzustellen, dass die zu schaffenden Anlaufstellen ihre in Art. 33 BRK genannten Aufgaben erfüllen können. Auch wenn der Kanton Basel-Stadt ein Ermessen in der Wahl der Mittel der Erfüllung des Gleichstellungsauftrages hat, so erscheinen diese für die Zeit nach 2016 gewählten Massnahmen als nicht ausreichend, um diesen Auftrag zu erfüllen.

Es bleibt zu hoffen, dass im Rahmen der geplanten Zusammenarbeit des Bundes und der Kantone bei der Nationalen Behindertenpolitik die Schaffung kantonaler Fachstellen jenen grossen Stellenwert erhält, den sie haben sollte. Integration Handicap wird sich im Zuge des strukturierten Dialoges für die Nationale Behindertenpolitik bei Bundesrat Alain Berset dafür einsetzen.

Zur Vertiefung

Art. 33 BRK

Interview mit Regierungspräsident Guy Morin in der TagesWoche vom 20.2.2015

Handbuch für Parlamentarier/innen zur BRK – Kapitel 7 zur Schaffung einzelstaatlicher Institutionen für die Durchführung und Überwachung des Übereinkommens

Argumentarium von Integration Handicap für die Weiterführung der Fachstelle des Kantons Basel Stadt für die Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung (Februar 2015)

Revisionen der Verordnungen zum behindertengerechten öffentlichen Verkehr

Die zwei Verordnungen zum BehiG, welche ausschliesslich dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind, sollen revidiert werden. Integration Handicap hat im Rahmen der Anhörung zur VböV, welche von Dezember 2014 bis Februar 2015 stattgefunden hat, Stellung genommen. Im April 2015 folgt die Vernehmlassung zur VAböV.

chk. Von Dezember 2014 bis Februar 2015 wurde ein Anhörungsverfahren durchgeführt zu einer Teilrevision der Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV).

Die Revision verfolgt hauptsächlich zwei Ziele: Einerseits eine Anpassung an die EU-Anforderungen (TSI-PRM) im Zusammenhang mit der Abmessung der Rollstühle; andererseits eine Anpassung der Bedingungen für die Ausrichtungen von BehiG-Finanzhilfen, welche damit zusammenhängt, dass das Gesetz nun 10 Jahre in Kraft ist. Zudem wird der Begriff der vom BehiG erfassten Unternehmen des öffentlichen Verkehrs angepasst.

Integration Handicap hat im Rahmen des Anhörungsverfahrens zur Teilrevision zuhanden des BAV Stellung genommen. Sie hat die vorgeschlagenen technischen Änderungen (Anpassung der Grundabmessung der zu befördernden Rollstühle) unterstützt und die Streichung der Bestimmungen betreffend Finanzierung befürwortet, welche nach zehn Jahren Geltung BehiG gegenstandslos geworden sind.

Integration Handicap hat hingegen auf Probleme im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Definition eines „Unternehmens des öffentlichen Verkehrs“ in Art. 2 Abs. 2 VböV hingewiesen. Diese knüpft zwar am Wortlaut von Art. 3 lit. e BehiG an, welcher aber im Rahmen der Bahnreform zu eng geraten ist und dem ursprünglichen

Willen des Gesetzgebers nicht entspricht. Die vorgeschlagene Definition führt dazu, dass gewisse Unternehmungen, welche in einem Monopol des Bundes tätig sind (etwa Unternehmen des Luftverkehrs), vom BehiG als reine Private erfasst werden. In diesem Fall richten sich die Rechtsansprüche der Menschen mit Behinderung nicht nach Art. 7 Abs. 2 oder Art. 8 Abs. 1 BehiG (Unterlassung oder Beseitigung im Falle einer Benachteiligung), sondern nach Art. 8 Abs. 3 BehiG (Entschädigung von höchstens Fr. 5'000.- beim Vorliegen einer Diskriminierung).

Integration Handicap hat dem BAV vorgeschlagen, das Problem im BehiG und in der VböV im Zusammenhang mit der Evaluation des BehiG anzugehen und hat ihm bereits einen konkreten Vorschlag unterbreitet, wonach Anknüpfungspunkt von Art. 3 lit. e BehiG und Art. 2 Abs. 2 VböV nicht die Konzession, sondern vielmehr die Tätigkeit in einem Monopol des Bundes wäre.

Auch die zweite BehiG Verordnung, welche ausschliesslich dem öffentlichen Verkehr gewidmet ist, die Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV) soll revidiert werden. Die entsprechende Eröffnung der dreimonatigen Vernehmlassung ist für April 2015 vorgesehen. Integration Handicap wird in Absprache mit den im Behindertenwesen für den Bereich des öffentlichen Verkehrs spezialisierten Arbeitsgruppen in diesem Verfahren ebenfalls Stellung nehmen.

Frühjahrssession des UNO-BRK Ausschusses

Im Frühjahr 2015 hat die 13. Session des UNO-BRK Ausschusses stattgefunden, anlässlich der unter anderem die Schlussbemerkungen zum Initialstaatenbericht von Deutschland verabschiedet wurden. Zudem wurde die Liste der Fragen, welche die EU zu beantworten haben wird, erstellt, und ein „Tag der Generellen Diskussion“ zum Thema Bildung durchgeführt.

chk. Vom 25. März bis 17. April 2015 fand in Genf die 13. Session des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderung statt. Zur Erinnerung: Dieser Ausschuss wurde durch Art. 34 UNO-BRK geschaffen und ist auf internationaler Ebene mit der Überwachung ihrer Umsetzung beauftragt. Dieses Gremium überprüft die Berichte der Vertragsstaaten zum Stand der Verwirklichung der UNO-BRK, würdigt diese und verabschiedet sogenannte „Schlussempfehlungen“ zuhanden der Staaten. Es beurteilt weiter individuelle Mitteilungen betreffend Verletzung der Konventionsrechte durch einen Vertragsstaat, welche ihm durch Menschen mit Behinderung gestützt auf das Fakultativprotokoll unterbreitet werden. Der Ausschuss erarbeitet zudem zu einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens „General Comments“, welche sein Verständnis der kommentierten Bestimmung wiedergibt.

In der vergangenen Session hat der Ausschuss die Berichte von fünf Staaten – darunter auch Deutschland – mit diesen besprochen und seine Schlussbemerkungen dazu verfasst. Er hat auch die Liste seiner Fragen zuhanden der Europäischen Union verabschiedet, welche ihren Initialbericht bereits unterbreitet hat und auf dessen Überprüfung wartet. Am 15. April 2015 organisierte der Ausschuss zudem einen „Tag der generellen Diskussion“ zum Thema Bildung.

Viel Arbeit für den Ausschuss in Genf

In Zahlen kann die bisherige Arbeit des Ausschusses wie folgt zusammengefasst werden: Seit seiner ersten Session im Jahr 2009 ist der Ausschuss insgesamt 12 Mal zusammengekommen. Er konnte zu 19 Staatenberichten (Neuseeland, Dänemark, Koreanische Republik, Belgien, Ecuador, Mexiko, El Salvador, Azerbaijan, Costa Rica, Schweden, Australien, Österreich, Paraguay, China, Ungarn, Argentinien, Peru, Spanien und Tunesien) seine Schlussbemerkungen abgeben; weitere 57 Staaten haben ihren Länderbericht unterbreitet und warten auf die Würdigung des Ausschusses. Seine Rechtsprechung besteht aus 8 Entscheidungen, welche Fragen aufwarfen im Zusammenhang mit Gesundheit (UNO-BRK Ausschuss H.M.

v Sweden CRPD/C/7/D/3/2011), Arbeit (UNO-BRK Ausschuss S.C. v. Brazil, CRPD/C/12/D/10/2013; UNO-BRK Ausschuss Marie-Louise Jungelin v. Sweden, CRPD/C/12/D/5/2011; UNO-BRK Ausschuss Liliane Groninger et al. v. Germany, CRPD/C/D/2/2010; UNO-BRK Ausschuss Kenneth McAlpine v. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, CRPD/C/8/D/6/2011), Dienstleistungen Privater (UNO-BRK Ausschuss Szilvia Nyusti, Péter Takács and Tamás Fazekas v. Hungary, CRPD/C/9/D/1/2010), Haftbedingungen (UNO-BRK Ausschuss X. v. Argentina, CRPD/C/11/D/8/2012) sowie politischen Rechten (UNO-BRK Ausschuss Zsolt Bujdosó and five others v. Hungary, CRPD/C/10/D/4/2011). 5 individuelle Mitteilungen wurden vom Ausschuss gutgeheissen, eine wurde abgewiesen. Auf 2 Mitteilungen ist der Ausschuss aus formellen Gründen nicht eingetreten.

Der Ausschuss hat zwei General Comments verfasst, welche Art. 9 (Zugang) und Art. 12 (Gleiche Anerkennung vor dem Recht) gewidmet sind.

Die Schweiz wird ihrerseits dem Ausschuss ihren Initialstaatenbericht im Mai 2016 unterbreiten müssen. Die Arbeitsgruppe UNO-BRK/Nationale Behindertenpolitik von Integration Handicap ist zurzeit daran, den Schattenbericht der Behindertenorganisationen aufzugleisen.

Zur Vertiefung

Unterlagen zur 13. Session des UNO-BRK Ausschusses